

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: AUSÊNCIA DE TUTELA JURÍDICA ESPECÍFICA E  
O CASO DOS HAITIANOS NO BRASIL**

**LIZ PINHATA DE SOUZA**

**Rio de Janeiro**

**2018.1**

**LIZ PINHATA DE SOUZA**

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: AUSÊNCIA DE TUTELA JURÍDICA ESPECÍFICA E  
O CASO DOS HAITIANOS NO BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharela em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Vanessa Berner**.

**Rio de Janeiro**

**2018.1**

S719r Souza, Liz Pinhata de  
Refugiados Ambientais: Ausência de tutela jurídica  
específica e o caso dos haitianos no Brasil / Liz  
Pinhata de Souza. -- Rio de Janeiro, 2018.  
77 f.

Orientadora: Vanessa Berner.  
Coorientadora: Natália Cintra.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Refúgio. 2. Refúgio ambiental. 3. Migração  
climática. 4. Migração haitiana no Brasil. 5.  
Acolhida humanitária. I. Berner, Vanessa, orient.  
II. Cintra, Natália, coorient. III. Título.

**LIZ PINHATA DE SOUZA**

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: AUSÊNCIA DE TUTELA JURÍDICA ESPECÍFICA E  
O CASO DOS HAITIANOS NO BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharela em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Vanessa Berner.**

Data da Aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Orientadora

\_\_\_\_\_  
Coorientadora

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

**Rio de Janeiro**

**2018.1**

## **AGRADECIMENTOS**

O ato de agradecer é a demonstração necessária do reconhecimento do outro em nossas vidas. Por isso, não poderia deixar de agradecer, primeiramente, à Universidade Federal do Rio de Janeiro, pelas tantas oportunidades oferecidas aos alunos durante a Graduação em Direito. Agradeço também a todos os professores que me acompanharam durante o curso, pela dedicação com a qual se empenham em compartilhar conhecimento com os seus alunos. Agradeço, especialmente, às professoras Vanessa Berner e Natália Cintra, pela confiança que depositaram em mim como orientanda e pelo apoio prestado durante a realização desta monografia. Mais do que a todos, agradeço aos meus pais, pelo amor e incentivo incondicionais que me proporcionaram ao longo de toda a vida, e à minha irmã Thais, pela constante inspiração. Agradeço aos amigos, que sempre entenderam as ausências e me motivaram na conquista desse objetivo. Por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

## RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise sobre o refúgio ambiental, entendido como a deslocamento internacional causado por fatores naturais, e o posicionamento do Estado brasileiro frente ao tema. Verifiquei a necessidade da produção deste trabalho a partir da observação das dificuldades enfrentadas pelos imigrantes haitianos que chegaram ao Brasil nos últimos anos. Para tanto, inicialmente, explorei o instituto jurídico do refúgio, nos âmbitos nacional e internacional, e elenquei os entendimentos acadêmicos e político-governamentais sobre a migração causada por fatores naturais. Posteriormente, a pesquisa realizada foi aplicada na análise da migração haitiana no Brasil, posto que se considera que o fluxo migratório haitiano é composto por refugiados ambientais e é ele o contato mais frequente e mais próximo que o povo brasileiro tem com o refúgio ambiental. Partindo da premissa de que o refúgio ambiental não é regulado pelo direito internacional, mas revelou-se que efetivamente existem diplomas legais que podem ser usados para a concessão de tutela jurídica ao refugiado ambiental. Comentei as opções de tratamento jurídico e político do refúgio ambiental nos âmbitos nacional e internacional, focando na opção feita pelo Brasil, isto é, a concessão de visto humanitário à vítima de desastre ambiental, ao invés do reconhecimento da condição de refugiado. Apresentei as consequências da adoção dessa política migratória, estabelecida através da Resolução Normativa nº. 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração e da Lei nº. 13.445/2017. Com isso, conclui que os refugiados ambientais haitianos no Brasil se encontram numa situação de insegurança jurídica causada pelo não reconhecimento governamental do seu *status* de refugiados.

**Palavras-chave:** Refugiado ambiental. Visto humanitário. Migração haitiana.

## ABSTRACT

The paper presents an analysis on environmental refuge, understood as the international displacement of people by natural factors, as well as the stand taken by the Brazilian government in regard of the subject. The necessity of the production of this paper was verified by the observation of the difficulties faced by the Haitian immigrants who have arrived in Brazil in the last few years. To said purpose, the right of asylum was analyzed based in national and international legislation, and the academic and political positions regarding the migration caused by natural factors were listed. The research previously conducted was then applied to the analysis of the Haitian migration flux to Brazil, given that such influx of immigrants is the closest example the Brazilian people have of the environmental refuge problem. Although the research started with the premise that the environmental refuge is not regulated by the International Law, it reached an understanding that there are in fact some legal instruments which can be used to grant legal protection to the environmental refugee. Some comments were made about the alternatives for the domestic and international legal treatment of the environmental refugee, with a focus on the option made by the Brazilian government to grant humanitarian visas to the victims of environmental disasters, instead of recognizing them as refugees. The consequences of the adoption of this particular migration policy, established through the *Resolução Normativa* n°. 97/2012 edited by National Immigration Counsel and the *Lei* n°. 13.455/2017 were presented. With that, it was concluded that the Haitian environmental refugees in Brazil find themselves in a situation of legal insecurity because of the lack of governmental recognition of their refugee status.

**Key words: Environmental refugee. Humanitarian visa. Haitian migration.**

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ACP – Ação Civil Pública

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

Conare – Comitê Nacional para Refugiados

CRER – Convenção da ONU Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

ECIJ – Estatuto da Corte Internacional de Justiça

EE – Estatuto do Estrangeiro

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima de 1992



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1. O REFÚGIO COMO DIREITO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL.....</b>	<b>9</b>
1.1. A Convenção de Genebra de 1951.....	10
1.2. O Refúgio no Brasil.....	13
1.3. O Refúgio Ambiental.....	15
1.3.1. O conceito de “refugiado ambiental” .....	15
1.3.2. A migração causada por fatores naturais.....	19
1.3.3. A existência fática do refugiado ambiental.....	22
<b>2. A TUTELA JURÍDICA DO REFUGIADO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL.....</b>	<b>27</b>
2.1. Alternativas para o Suprimento do Vazio Normativo.....	29
2.1.1. Elaboração de um novo tratado internacional mundial.....	29
2.1.2. Elaboração de acordos regionais.....	33
2.1.3. Adoção de um protocolo adicional à Convenção de Genebra de 1951.....	34
2.2. Realmente Existe um Vazio Normativo? Tentativas de Conciliação entre a Legislação Vigente e o Refúgio Ambiental.....	36
2.2.1. Ampliação do conceito de “perseguição”, previsto na Convenção de Genebra de 1951.....	37
2.2.2. Utilização de tratados internacionais alternativos à Convenção de Genebra de 1951.....	40
2.2.3. O refúgio como costume internacional.....	41
2.2.4. Utilização de princípios gerais do direito.....	42
<b>3. O CASO DOS HAITIANOS NO BRASIL.....</b>	<b>45</b>
3.1. A Tutela Jurídica do Refugiado Ambiental no Brasil.....	46
3.2. A Resolução Normativa nº 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração.....	49
3.3. A Nova Lei de Migração e o Instituto Jurídico da “Acolhida Humanitária” .....	52
3.3.1. O uso da acolhida humanitária no caso dos venezuelanos no Brasil.....	55
3.3.2. Acolhida humanitária x Refúgio ambiental.....	57
3.3.3. Efeitos da concessão do visto humanitário na população haitiana no Brasil.....	59
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>

## INTRODUÇÃO

As migrações internacionais são um tópico frequente de discussão na política internacional. Nacionalmente, o tema ganhou maior relevância nos últimos anos, com a chegada de um grande número de migrantes haitianos e venezuelanos, os quais escaparam da instabilidade política e institucional que os seus países de origem enfrentam.

Minha aproximação com a temática, por sua vez, se deu através da observação da usual marginalização à qual são submetidos os migrantes latino-americanos/caribenhos e africanos no Brasil. Ao me informar sobre os principais fluxos migratórios que chegavam ao país, me deparei com a problemática do refúgio ambiental e a sua relação com a diáspora haitiana.

Chamou-me a atenção a existência de uma categoria específica de “refugiados”, pessoas que não escapam de perseguição ou de conflitos violentos, mas das consequências sociais causadas por eventos climáticos catastróficos, sejam eles relacionados à degradação ambiental ou aos desastres naturais. Chamados, entre outros nomes, de “refugiados ambientais”, essas pessoas se encontram em contextos sociais tão degradantes quanto aqueles dos quais escapam os refugiados convencionais. Não obstante a grave violação dos seus direitos humanos, não há instituto jurídico que garanta expressamente a sua tutela internacional<sup>1</sup>.

Nesse sentido, a presente monografia visa identificar a atual discussão doutrinária acerca das migrações causadas por fatores naturais e a possibilidade de tutela jurídica internacional para o refugiado ambiental, bem como procura examinar os posicionamentos estatais em relação ao tema. Levou-se em conta a inexistência de legislação específica que regule o refúgio ambiental, dada a disparidade entre o conceito doutrinário de refugiado ambiental e o conceito jurídico-político de refugiado estabelecido pela Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 – não perdendo de vista como tal disparidade influencia as tomadas de decisão estatais sobre o tratamento conferido a esse tipo de migrante.

O trabalho também se propôs a analisar como a discussão – e incerteza – internacional acerca do refúgio ambiental reverberou no Brasil. Aqui, os refugiados ambientais podem requerer a acolhida humanitária, espécie de autorização de residência baseadas em razões humanitárias, dentre as quais se encontra o desastre ambiental.

---

<sup>1</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 106.

A acolhida de migrantes internacionais forçados por razões naturais se iniciou por meio da Resolução Normativa nº 97/2012, do Conselho Nacional de Imigração, norma criada para regularizar a chegada dos haitianos ao Brasil após o grande terremoto que atingiu aquele país em 2010. Tendo continuado com a nova Lei de Migração, a qual não se deteve em reiterar a previsão de visto humanitário para a vítima de desastre ambiental, mas criou o instituto da “acolhida humanitária”, que estendeu a possibilidade de concessão de visto humanitário para os nacionais de qualquer Estado e o apátrida.

No entanto, a referida lei carecia de regulamentação para ser aplicável, a qual chegou por meio do Decreto nº. 9.199/2017; o qual, por sua vez, deixou pendente a aplicabilidade da acolhida humanitária a portarias executivas subsequentes (art. 36, §§ 1º e 2º)<sup>2</sup>.

Por um lado, entende-se que o Estado soberano deve traçar diretrizes bem definidas quanto à aquisição de vistos e nacionalidade<sup>3</sup>, mas por outro, é imprescindível que o estrangeiro que adentra o país tenha garantida a preservação da sua dignidade. Assim, ressalta-se que, à luz do princípio da igualdade material, a proteção de grupos vulneráveis se dá de maneira mais eficaz quando existe lei que trate especificamente das peculiaridades da realidade daquele determinado grupo. Nas palavras de Marília de Corte Peduto e Maria Cristina Teixeira:

Nos remete ao direito à igualdade, que constitui um dos pilares estruturais das normas jurídicas de nosso ordenamento, que deve ser compreendidos, também, a partir dos aspectos materiais de seu exercício, ou seja, sem que se desprezem, os critérios de proporcionalidade e equidade que direcionam a aplicabilidade dos direitos fundamentais e trazem, de modo explícito a proteção de certos grupos, que decorre de uma análise da realidade histórica de marginalização social ou de hipossuficiência diversas, as situações de vulnerabilidade social<sup>4</sup>.

Diante disso, foi realizada uma pesquisa qualitativa, através de um levantamento documental e bibliográfico, no qual foram investigadas as normas que regulam a migração forçada por fatores naturais nos âmbitos nacional e internacional, e a produção doutrinária acerca do tema. Em seguida, a pesquisa realizada foi aplicada à análise da migração haitiana no Brasil após o terremoto de 2010, com foco no papel da Resolução Normativa nº 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração e a nova Lei de Migração.

---

<sup>2</sup> BRASIL. **Decreto nº. 9.991, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html> Acesso em 17 jun. 2018.

<sup>3</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Nacionalidade e Apatridia: Manual para parlamentares nº. 22**, 2014, p. 8 *apud* COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. Migrações internacionais (Soberania, Direitos Humanos e Cidadania). Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro: vol. 8, nº 2, maio-agosto, p. 275-292, 2016, p. 285.

<sup>4</sup> PEDUTO, Marília de Corte; TEIXEIRA, Maria Cristina. A Proteção Constitucional aos Vulneráveis no Direito Brasileiro. **Revista Cátedra Gestão de Cidades**. Universidade Metodista, São Paulo: 31 mar. 2016.

No primeiro capítulo, o instituto jurídico do refúgio é analisado com base na Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e na Lei de Refúgio brasileira. Também é apresentado o refúgio ambiental, através de pesquisas sobre migrações forçadas por fatores naturais, da discussão doutrinária acerca do conceito de “refugiado ambiental” e das opiniões que corroboram com a necessidade da proteção jurídica especial dos refugiados ambientais.

No segundo capítulo, é abordada a tutela jurídica do refugiado ambiental no direito internacional, com base na legislação relacionada ao tema, bem como nas iniciativas individuais de Estados e organizações internacionais. Primeiramente, são apresentadas as opções de preenchimento do aparente vazio normativo em relação aos refugiados ambientais, e depois serão analisadas as possíveis formas de conciliação entre a legislação já existente e o refúgio ambiental, explorando a possibilidade de concessão de tutela jurídica a esse grupo de migrantes sem que haja qualquer mudança na legislação vigente.

Por fim, o terceiro capítulo identifica como o governo brasileiro vem lidando com o refúgio ambiental, na forma do tratamento conferido aos fluxos migratórios haitianos que chegaram ao país nos últimos anos. Mediante a análise da Resolução nº 97/2012 do CNIg e da nova Lei de Migração, discutem-se as diferenças entre a concessão de acolhida humanitária e o reconhecimento do refúgio, além de explorar os impactos que essa distinção tiveram na realidade social desses migrantes.

## 1. O REFÚGIO COMO DIREITO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

O refúgio ambiental só pode ser discutido após a análise do próprio refúgio, isto é, só podemos enquadrar ou não determinada situação fática no conceito jurídico-político de “refugiado”, se determinamos os requisitos básicos para a concessão do refúgio no direito internacional.

Diante disso, lembramos que a migração compreende uma diversidade de movimentos populacionais, que se produzem por uma série de razões, consistindo na mudança, permanente ou temporária, de residência de uma pessoa ou de um grupo de pessoas<sup>5</sup>.

De acordo com o Informe Sobre as Migrações no Mundo de 2015, organizado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), naquele ano haviam 232 milhões de migrantes internacionais<sup>6</sup> no planeta e ainda outros 740 milhões de migrantes internos. No entanto, apesar do volume de migrantes, os governos tendem a não gerir adequadamente a sua recepção, o que resulta em situações de exclusão e vulnerabilidade para os deslocados, bem como para as comunidades que os acolhem<sup>7</sup>.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), estima que hoje existam cerca de 22,5 milhões de refugiados no mundo, dentre os 65,5 milhões de pessoas deslocadas à força (doméstica ou internacionalmente). A maioria deles provêm da Síria, do Afeganistão e do Sudão do Sul, sendo que grande parte deles se encontra em campos de refugiados na Turquia, no Paquistão, no Líbano, no Irã, em Uganda e na Etiópia<sup>8</sup>. Não só os refugiados, mas os migrantes como um todo, tendem a ficar dentro das fronteiras do seu próprio país, e quando escapam, costumam se assentar em países vizinhos<sup>9</sup>.

A migração é um processo normal na história humana<sup>10</sup>, podendo ser voluntária, quando derivada da própria vontade do indivíduo ou grupo de indivíduos, ou forçada, quando a pessoa

---

<sup>5</sup> ODERTH, Reidar. **An Introduction to the Study of Human Migration: An interdisciplinary perspective**. Lincoln: iUniverse, 2002 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p.33.

<sup>6</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo (2015)**. Los Migrantes y las Ciudades: Nuevas Colaboraciones para Gestionar la Movilidad. Ginebra: OIM, 2015, p. 2.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>8</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Dados sobre o Refúgio**. Fonte: ACNUR/19 de junho de 2017. Disponível em < <http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/> > Acesso em 14 maio 2018.

<sup>9</sup> CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017.

<sup>10</sup> BERNER, Vanessa Oliveira Batista. O Fluxo Migratório Mundial e o Paradigma Contemporâneo de Segurança Migratória. **Revista Versus**, v. 3, p. 68-78. Rio de Janeiro, 2009, p. 1.

ou grupo é obrigado a se movimentar de um local a outro<sup>11</sup>. É certo que exista o chamado “nexo migração-refúgio”, o qual indica a porosidade que existe entre formas tradicionais de migração (econômica, educacional, familiar) e a migração forçada, nos dias de hoje<sup>12</sup>. Segundo Deisy Ventura, essa divisão está cada vez mais tênue, pois o colapso da economia de um país, por exemplo, pode impossibilitar a vida naquele território na mesma medida em que um conflito armado o faz<sup>13</sup>.

De toda forma, dentre as principais causas da migração forçada, se destacam os conflitos armados e os desastres ambientais<sup>14</sup>. No entanto, mesmo que a migração dos refugiados ambientais seja forçada, sua fuga do país de origem ou residência habitual não enseja o reconhecimento do *status* de refugiado.

### 1.1. A Convenção de Genebra de 1951

A Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (CRER), também chamada de Convenção de Genebra de 1951, é o tratado internacional que positivou o conceito de refugiado a nível global<sup>15</sup>, bem como os requisitos básicos para a concessão do refúgio. Depois de emendada pelo Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, a convenção passou a determinar que o *status* de refugiado deverá ser reconhecido a qualquer pessoa que

Temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> BETTS, Alexander. **Forced Migration and Global Politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p.34.

<sup>12</sup> MCADAM, Jane. Book Reviews. **International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges**. *International Journal of Refugee Law*. Oxford, vol. 19, issue 4, December 2007, p. 776. Tradução livre *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 13.

<sup>13</sup> VENTURA, Deisy. Migrações Internacionais e Seus Fluxos de Contradições. **Revista Panorama Internacional**, vol. 1, nº. 3, 2016. Entrevista concedida a Robson Valdez. Disponível em < <http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/migracoes-internacionais-e-seus-fluxos-de-contradicoes/> > Acesso em 03 maio 2018.

<sup>14</sup> CLARO. Op. cit., p.34.

<sup>15</sup> A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi criada em 1951 para regular o refúgio a nível regional, na Europa após a Segunda Guerra Mundial, tendo sido globalizada através do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967.

<sup>16</sup> ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**: assinada na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas,

Ela estruturou o direito internacional dos refugiados, ramo do direito internacional dos direitos humanos<sup>17</sup>, conexão que se explicita na própria convenção, a qual é iniciada com uma menção à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), reiterando que “*os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais*”<sup>18</sup>.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é a matriz do direito internacional dos direitos humanos, tendo marcado o início da internacionalização da proteção dos mesmos<sup>19</sup>. Ela confirmou o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado não tem poder absoluto sobre os seus nacionais, devendo, primeiramente, respeitar os seus direitos humanos.

Não há uma definição fixa para o que configura ou não um “direito humano”. Não obstante, pode-se dizer que, via de regra, os direitos humanos são tidos como o conjunto de direitos básicos, inerentes à condição humana, que possibilitam uma vida digna. Como colocado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos:

É inquestionável o fato de que toda pessoa tem atributos, inerentes à sua dignidade humana e invioláveis, que a fazem titular de direitos fundamentais que não se podem desconhecer e que, em consequência, são superiores ao poder do Estado, independentemente de sua organização política<sup>20</sup>

A DUDH estabeleceu que qualquer pessoa tem direito a solicitar asilo em outro Estado – apesar de não ter determinado que o Estado requerido terá o dever de concedê-lo<sup>21</sup>. A distinção conceitual entre “asilo” e “refúgio” pode seguir várias vertentes. No Brasil, a regulamentação específica do asilo político se encontra nos artigos 27 a 29 da Lei n.º. 13. 445/2017 (Lei de Migração), enquanto uma lei específica (Lei n.º. 9.474/1997) cuida do refúgio. Apesar do caráter humanitário de ambos institutos, aqui, o asilado é a pessoa que escapa de seu país de origem

---

Genebra, Suíça, em 28 de julho de 1951. Disponível em <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)> Acesso em 26 jun. 2018.

<sup>17</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 58.

<sup>18</sup> ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit.

<sup>19</sup> JUBILUT. Op. cit., p. 55.

<sup>20</sup> **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Migração, Refúgio e Apátridas. Parecer consultivo 18/03. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça. p. 7. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/por5.pdf>> Acesso em 10 abr. 2018.

<sup>21</sup> “Artigo 14. 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, França, 10 de dezembro de 1948. Disponível em <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)> Acesso em 09 abr. 2018.

por causa de efetiva ou temida perseguição, de natureza exclusivamente política, no Estado de origem.

No entanto, em vários países, a diferença simplesmente não existe e as menções ao asilo ou ao refúgio são intercambiáveis<sup>22</sup>. Assim, o termo “asilo” presente na DUDH indica uma situação de refúgio, sendo entendido como a concessão de imunidade por um Estado, a indivíduo proveniente de outro Estado e que lá sofra perseguição.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, o refúgio é visto como uma necessidade da comunidade internacional, frente à situação fática da existência de pessoas e grupos de pessoas que são expulsos ou se vêm forçados a escapar do seu país de origem ou residência fixa. Nesse contexto, o direito internacional dos refugiados é tido como um “*elenco de direitos universais, indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados e essenciais ao ser humano*”<sup>23</sup>.

Desde a criação do Estado moderno, a potestade do Estado de regular a entrada e permanência de pessoas em seu território é considerada uma demonstração fundamental de soberania estatal<sup>24</sup>. Não obstante, ressaltamos que a pessoa precede a criação do Estado, e por isso, seus direitos humanos devem ser resguardados em face das atividades estatais<sup>25</sup>. Nesse sentido, o direito internacional dos direitos humanos limita o poder de soberania do Estado sobre o seu nacional.

Mais especificamente, no direito internacional dos refugiados, o princípio do *non-refoulement* determina que a pessoa que se enquadrar na descrição de refugiado estabelecida pela Convenção de Genebra de 1951 não pode ter sua entrada e permanência recusada por nenhum Estado contratante<sup>26</sup>. Nesse contexto, Emma Haddad defende que o regime jurídico internacional de proteção aos refugiados é uma tentativa de transformar essas pessoas, deslocadas do seu país de origem e sem possibilidade de retorno imediato, em “*quase-cidadãos*” de outros Estados.

---

<sup>22</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 373-405 *apud* JUBILUT, Lílilana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 37.

<sup>23</sup> JUBILUT. Op. cit., p. 64.

<sup>24</sup> ZOLBERG cited in SKRAN, **Refugees in Inter-war Europe**, p. 68 *apud* HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2008, p. 79.

<sup>25</sup> JUBILUT. Op. cit., p. 53.

<sup>26</sup> “Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.” ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**: assinada na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, Genebra, Suíça, em 28 de julho de 1951. Disponível em <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)> Acesso em 26 jun. 2018.



Dessa forma, o refúgio poderia ser entendido como a resposta do Direito Internacional a situações nas quais o Estado de origem já não consegue garantir a proteção da vida e da incolumidade do seu nacional. Diante disso, vários autores defendem a ampliação do conceito de refugiado estabelecido na CRER, através de emenda ao texto ou reinterpretação do termo. Nessa linha, Haddad, de maneira muito direta, conceituou “refugiado” como a pessoa que foge do seu lugar de origem devido a condições que excedam as consideradas normais<sup>27</sup>.

## 1.2. O Refúgio no Brasil

A Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967 estabeleceram os padrões mínimos de proteção para o refugiado a nível mundial. Estas normas foram internalizadas pelo direito brasileiro por meio dos Decretos n.º. 50.215/1961 e n.º. 70.946/1972. Mas além delas, também foi promulgada no país a Lei n.º. 9.474/1997, que regula especificamente o tratamento dos refugiados receberão no país.

A Lei de Refúgio brasileira ampliou o conceito convencional de refugiado, estendendo o reconhecimento da condição à pessoa que escapa do seu país de origem ou residência por causa de fundado temor de perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos (art. 1º)<sup>28</sup>. Bem como equiparou ao refugiado os seus familiares e dependentes econômicos (art. 2º)<sup>29</sup>. O procedimento para a concessão de refúgio definido pela referida lei abarca três etapas: o pedido de refúgio, o processo decisório e o reconhecimento do *status* de refugiado<sup>30</sup>. Valendo ressaltar que o mesmo é gratuito e sempre considerado urgente<sup>31</sup>.

Na primeira etapa, o pedido de refúgio deve ser feito à Polícia Federal, com a entrada no território nacional. Nesse momento, é iniciado formalmente o processo de concessão; a partir dele, é proibida a devolução da pessoa para o território de origem, ainda que a sua entrada no Brasil tenha sido irregular<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2008, p. 1.

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)> Acesso em 16 abr. 2018.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>> Acesso em 13 abr. 2018, p. 5.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>32</sup> BRASIL. Op. cit.

Na segunda etapa, o solicitante é encaminhado ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)<sup>33</sup>, órgão que expede um protocolo provisório de solicitação de refúgio, o qual serve como documento de identidade do solicitante até a procedência do seu pedido e permite o acesso a programas de assistência e integração social<sup>34</sup>. O Conare é o órgão responsável por analisar o pedido de refúgio e reconhecer a condição de refugiado, também tendo como atribuição a decisão sobre a cessação e a perda desta condição<sup>35</sup>.

Na terceira etapa, se reconhecido o *status* de refugiado ao solicitante, é dada ciência à Polícia Federal para que o mesmo possa solicitar sua inscrição no Registro Nacional Migratório<sup>36</sup>. Assim, a pessoa estará protegida pelo Estado brasileiro e poderá viver no seu território regularmente. Logo, após o seu proferimento, qualquer processo administrativo ou judicial advindo da entrada irregular da pessoa no país deverá ser arquivado (art. 10)<sup>37</sup>.

Destacando que a decisão proferida neste procedimento é declaratória e não constitutiva, isto é, tecnicamente, ela não concede o refúgio, mas reconhece que a pessoa é refugiada. Como já visto, o direito de refúgio é conferido pela comunidade internacional, por meio do direito internacional dos refugiados, e existe – ainda que não seja efetivado – independentemente da decisão de autoridade nacional.

Em 2017, o Brasil tinha 10.145 refugiados reconhecidos<sup>38</sup> e outros 27.343 solicitantes de refúgio a espera de uma decisão do Conare<sup>39</sup>. Segundo informações veiculadas pelo Ministério da Justiça<sup>40</sup>, naquele ano registrou-se um total de 33.866 pedidos de refúgio, realizados,

---

<sup>33</sup> O Conare é um órgão de deliberação no âmbito do Ministério da Justiça, responsável pela implementação das políticas públicas para os refugiados no Brasil. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Refugiados e CONARE**. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>> Acesso em 16 abr. 2018.

<sup>34</sup> JUBILUT. Op. cit., p. 8.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 9.

<sup>36</sup> O Registro Nacional Migratório (art. 117, Lei n.º. 13.445/2017), equivalente ao antigo Registro Nacional de Estrangeiros (art. 30, Lei n.º. 6.815/1980) é concedido ao imigrante admitido na condição de temporário, permanente, asilado ou refugiado, que é obrigado a se registrar e a se identificar no Ministério da Justiça, com a Polícia Federal. BRASIL. Governo do Brasil. **Registro Nacional de Estrangeiros**. Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/10/registro-nacional-de-estrangeiros>> Acesso em 16 abr. 2018.

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)> Acesso em 16 abr. 2018.

<sup>38</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **De 10,1 mil refugiados, apenas 5,1 mil continuam no Brasil**. Disponível em < <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil>> Acesso em 13 abr. 2018.

<sup>39</sup> Segunda pesquisa realizada por Géssica Brandino (2017), os solicitantes de refúgio se queixam da demora do procedimento de concessão de refúgio, bem como da falta de comunicação direta com o Conare, que, muitas vezes, não notifica o solicitante da decisão sobre o seu pedido. BRANDINO, Géssica. Após vinte anos da Lei de Refúgio brasileira, mais de 27 mil pessoas aguardam parecer do governo. **Migra-Mundo**. [26 jul. 2017]. Disponível em <http://migramundo.com/apos-vinte-anos-da-lei-de-refugio-brasileira-mais-de-27-mil-pessoas-aguardam-parecer-do-governo/> Acesso em 13 abr. 2018.

<sup>40</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit.

principalmente, por nacionais da Venezuela (17.865), Cuba (2.373), Haiti (2.362) e Angola (2.036). E ainda que 52% dos refugiados no Brasil morassem em São Paulo, 17% no Rio de Janeiro e 8% no Paraná, os estados nos quais se registraram mais pedidos foram Roraima (15.955), São Paulo (9.591) e Amazonas (2.864).

### 1.3. O Refúgio Ambiental

#### 1.3.1. O conceito de “refugiado ambiental”

Há um grande debate acadêmico e político sobre os migrantes ambientais forçados, por isso, já surgiram inúmeros termos para designá-los: “refugiados ambientais”, “refugiados do clima”, “refugiados da conservação”, “refugiados dos grandes projetos de desenvolvimento”, “deslocados ambientais”, entre outros<sup>41</sup>.

A importância do estabelecimento de um conceito para refugiado ambiental está na pretensão de inaugurar uma nova categoria de proteção à pessoa, isto é, a pretensão de promover o reconhecimento da necessidade de proteção específica, por parte do direito internacional, de pessoas deslocadas para outros Estados por fatores naturais. A necessidade de proteção específica se baseia na crença da prevalência dos direitos humanos na formulação de normas de direito internacional, a qual, por sua vez, deu origem ao próprio direito internacional dos refugiados.

Luciana Diniz Durães Pereira defende a importância da ampliação da doutrina sobre o refúgio ambiental, com a finalidade de incentivar a criação de normas jurídicas que regulem o fenômeno, e assim “*aplicar ao caso as noções de lege ferenda e fummus boni iuris para, em um futuro próximo, regulamentar e garantir-lhes proteção*”<sup>42</sup>.

A primeira vez que o termo “refugiado ambiental” se popularizou foi em 1985, com a definição de Essam El-Hinnawi, a qual se referia à pessoa que abandona seu local de origem ou residência habitual de maneira forçada, em razão de mudança climática ou catástrofe ambiental, natural ou provocada pelo homem, permanente ou temporária<sup>43</sup>.

Na doutrina internacional, Stephen Castles atacou o uso da expressão “refugiado ambiental”, por achá-la simplista e inadequada ao regime de proteção jurídica internacional

---

<sup>41</sup> CLARO, Carolina Abreu Batista. Refugiados do Clima: Quem são e o que fazer por eles? **Revista Pré-Univesp**, n.º. 61, dez. 2016-jan.2017. São Paulo: Ed. Universo, 2017.

<sup>42</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 103.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 117.

vigente<sup>44</sup>. Ao passo em que Christel Cournil adotou o termo “refugiado ecológico”, que engloba deslocamentos forçados em razão de eventos extremos de origem natural ou humana, e não distingue o deslocamento interno do internacional<sup>45</sup>.

Diane C. Bates distinguiu duas categorias de migrantes ambientais: o migrante ambiental voluntário, que se desloca por decisão individual ou coletiva, baseada em diversos fatores, dentre eles, algum fator natural; e o refugiado ambiental, indivíduo ou grupo forçado a se deslocar por fatores externos, sociais e/ou econômicos e ambientais<sup>46</sup>.

Já segundo Chris Park, o refugiado ambiental é o migrante proveniente de um local ameaçado ou danificado por um grande dano ou desastre ambiental<sup>47</sup>. François Gemenne defendeu a utilização do termo “refugiado ambiental”, ainda que reconhecendo a sua imprecisão jurídica, diante da resposta social que o uso do termo “refugiado” tem em relação ao termo “migrante”, que por sua vez, pode até chegar a ser um rótulo perigoso num “*mundo arruinado pelo populismo e a xenofobia*”<sup>48</sup>.

No Brasil, o termo “refugiado ambiental” é utilizado com mais frequência. Ivanilson Paulo Corrêa Raiol defendeu o uso da expressão, no sentido de que:

O que se busca ao utilizar a expressão refugiado ambiental é uma garantia mais firme e concreta de que os milhões de seres humanos, colocados em mobilidade compulsória, receberão o cuidado e a assistência da comunidade das nações, para salvaguarda de seus interesses mais básicos, tais como, habitação, alimentação, saúde, educação, segurança e, sobretudo, o respeito à dignidade da pessoa humana do refugiado<sup>49</sup>.

Nesse sentido, também Roberto Marinucci e Rosita Milesi defenderam a utilização do termo, ao lado do termo “refugiado da miséria e da fome”, já que os desastres naturais, a seca

---

<sup>44</sup> CASTLES, Stephen. **Environmental Change and Forced Migration: Making sense of the debate**. UNHCR Working Paper nº 70, Geneva, October 2002, p. 5. Disponível em: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3de344fd9.pdf> Acesso em 14 jul. 2007 *apud* PEREIRA. Op. cit., p. 82.

<sup>45</sup> COUNIL, Christel. Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quell(s) statu(s)? *Revue du Droit Public* nº 4, juillet-août, 2006, p. 1038 *apud* PEREIRA. Op. cit., p. 95.

<sup>46</sup> BATES, Diane C. Environmental refugees? **Classifying human migrations caused by environmental change**. Population and Environment. Human Sciences Press, v. 23, n. 5, p. 465-477, May 2002 *apud* PEREIRA. Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 82.

<sup>47</sup> PARK, Chris. **Oxford Dictionary of Environment and Conservation**. Oxford: Oxford University Press, 2008 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p.38.

<sup>48</sup> GEMENNE, François. **The Refugees of the Anthropocene** in CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elger Publishing, 2017, p. 394-404.

<sup>49</sup> RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras: A Proteção Jurídica dos Refugiados Ambientais**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010, p. 213 *apud* CLARO. Op. cit., p. 40.

e desertificação podem ocasionar uma condição de miséria extrema<sup>50</sup>. Também o fez Carolina Abreu Batista Claro, a qual afirmou que:

Não é apenas o avanço dos mares e oceanos que pode causar a migração forçada por motivos ambientais: refugiado do clima é toda e qualquer pessoa que se vê obrigada a migrar do seu local de origem por quaisquer motivos relacionados à mudança e variabilidade climáticas, sejam esses de início rápido (como ciclones, tornados, chuvas intensas que causam enchentes, tsunamis, entre outros) ou de início lento (aumento gradativo da temperatura do planeta, desertificação, degelo de calotas polares, etc.)<sup>51</sup>.

Érika Pires Ramos também argumentou pelo uso da expressão “refugiado ambiental”, discordando do termo “deslocado ambiental”, por não achar que o mesmo dimensiona corretamente a profundidade das perdas sofridas pelo refugiado ambiental, assim como do termo “migrante ambiental”, já que a expressão “migrante” costuma se referir ao deslocamento voluntário, por razões primordialmente econômicas<sup>52</sup>.

Na ONU, predomina a negação da expressão “refugiado ambiental”, em razão da falta de previsão normativa e da restrição do mandato do ACNUR em relação a esse tipo de migrante<sup>53</sup>. A organização admite a existência de deslocados ambientais, isto é, de migrantes forçados por *“efeitos do conflito armado, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou ocasionados pelo homem”*<sup>54</sup>, mas que não chegam a cruzar fronteiras estatais. Os mesmos são abrangidos pelos “Princípios Norteadores do Deslocamento Interno” (aprovados como resolução da Assembleia Geral da ONU em 1998) e assistidos pelo ACNUR.

Segundo o ACNUR, a restrição da prestação de assistência ao deslocado ambiental internacional, isto é, ao refugiado ambiental, se justifica pela insuficiência de evidência de que os fatores naturais são realmente as causas da migração internacional<sup>55</sup> – apesar da evidência da existência de países com a absoluta incapacidade de acomodar os seus migrantes

---

<sup>50</sup> MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Refugiados: Realidades e perspectivas**. Disponível em [www.adital.com.br](http://www.adital.com.br) Acesso em 20 jun. 2009, p. 14 *apud* PINTO, Anne Fernanda Rocha da Silva. **Refugiados Ambientais**. Disponível em < [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6845](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6845)> Acesso em 17 abr. 2018.

<sup>51</sup> CLARO, Carolina Abreu Batista. Refugiados do Clima: Quem são e o que fazer por eles? **Revista Pré-Univesp**, n.º. 61, dez. 2016-jan.2017. São Paulo: Ed. Universo, 2017.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>53</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 118.

<sup>54</sup> UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Guiding Principles on Internal Displacement**. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998. Disponível em: <<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>>. Consulta: 27/10/2014 *apud* CLARO, Carolina Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 100.

<sup>55</sup> CLARO, Carolina Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 76.

internamente, como o Estado de Tuvalu<sup>56</sup>. Acredita-se que esta contradição se deva ao fato de que a ONU não possuía a estrutura necessária para prover um auxílio efetivo aos refugiados ambientais no momento<sup>57</sup>.

Esta afirmação é corroborada pelo fato de outras agências especializadas da ONU já terem admitido a necessidade de assistência especial para os refugiados ambientais<sup>58</sup>. A Universidade das Nações Unidas (UNU), por exemplo, alertou que:

Ao contrário de vítimas da turbulência política e violência, que têm acesso através de governos e organizações internacionais de assistência, tais como subsídios financeiros, alimentos, ferramentas, abrigos, escolas e clínicas, “refugiados ambientais” ainda não são reconhecidos nas convenções internacionais. [...] Essa é uma questão altamente complexa, com organizações mundiais já sobrecarregadas por demandas dos refugiados reconhecidos, como definido originalmente em 1951. Devemos nos preparar agora para definir, aceitar e acolher esta nova espécie de “refugiado” nos instrumentos internacionais<sup>59</sup>.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estabeleceu um conceito próprio, que designa a pessoa que foi obrigada a abandonar a área onde tradicionalmente vivia, temporária ou definitivamente, devido ao visível declínio do ambiente, que tenha perturbado a sua existência ou a qualidade da mesma de tal maneira que a sua subsistência se encontre em perigo<sup>60</sup>. Nota-se a aproximação dessa definição ao conceito de refugiado dado por Emma Haddad (citado no tópico anterior), no sentido de que o refúgio seria um direito da pessoa submetida a condições consideradas anormais, isto é, justamente, da pessoa cuja existência ou subsistência se encontre em perigo.

A OIM, em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em 1996, propôs que refugiados ambientais são aqueles “*refugiados de desastres ou aqueles que estão*

---

<sup>56</sup> O aquecimento global e o consequente aumento do nível dos oceanos está diminuindo cada vez mais a extensão da pequena ilha de Tuvalu, Estado soberano na região da Polinésia. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. **Cambio Climático, Desastres Naturales y Desplazamiento Humano: La perspectiva del ACNUR**. 14 de Agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4ad7471b2>>. Consulta: 02/05/2011 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 98.

<sup>57</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p.59.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>59</sup> UNITED NATIONS UNIVERSITY - INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND HUMAN SECURITY [UNU - EHS]. As Ranks of “Environmental refugees” swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support. World day for disaster reduction (press release). Bonn: October 11, 2005, p. 01-02 (tradução nossa) *apud* RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 22.

<sup>60</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 117.

*fugindo do pior, pessoas que muitas vezes fogem da devastação imediata, não só dos meios de subsistência, mas de vida*”<sup>61</sup>. Por outro lado, em 2007, a mesma organização optou pelo uso do termo “migrante ambiental”, que incluiria tanto as pessoas que são deslocadas por desastres naturais, quanto aquelas que escolhem migrar por causa da deterioração do meio ambiente<sup>62</sup>.

Percebe-se que na discussão ora analisada, destacam-se duas vertentes. A primeira rejeita o uso da expressão “refugiado ambiental”, pela sua inadequação ao regime jurídico internacional vigente. Enquanto a outra defende o seu uso, apesar da sua inadequação técnica, pela força que expressão carrega.

Mas apesar da variedade de conceitos alternativos criados pela doutrina, vê-se que alguns estudiosos, principalmente os nacionais, ainda acreditam na especificidade da situação do refugiado ambiental e defendem o seu uso. Mesmo que boa parte deles concorde sobre a inadequação técnica da expressão “refugiado ambiental”, ela continua a ser utilizada, pois parece ser a mais adequada à gravidade da situação dos deslocados ambientais internacionais<sup>63</sup>.

Reconhecer o *status* de refugiado do refugiado ambiental significa reconhecer que o seu deslocamento internacional é forçado, e que, conseqüentemente, existe a necessidade da sua proteção jurídica internacional. Justamente para destacar a compulsoriedade da migração, o presente trabalho optou pela utilização da expressão “refugiado ambiental”, em detrimento de “migrante ambiental” ou qualquer outra expressão do gênero.

### 1.3.2. A migração causada por fatores naturais

Primeiramente, definimos que a expressão “fator natural” inclui eventos geofísicos, como terremotos, meteorológicos, como o calor excessivo, hidrológicos, como inundações e deslizamentos de encostas, climatológicos, como incêndios florestais e biológicos, como epidemias<sup>64</sup>. Fatores naturais sempre tiveram grande influência sobre os fluxos migratórios

---

<sup>61</sup> UNHCR, IOM & RPG (Refugee Policy Group). **Environmentally induced population displacements and environmental impacts resulting from mass migration. International Symposium**, 21-24 April 1996. Geneva: IOM, October 1996, p. 10 *apud* RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, pp. 85-6.

<sup>62</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Migration and the environment (Discussion Note)**. 94 Session. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2007, p. 2.

<sup>63</sup> RAMOS. *Op. cit.*, p. 96.

<sup>64</sup> MBAYE, Linguère Mously; ZIMMERMANN, Klaus F. **Natural Disasters and Human Mobility**. UNU Merit Working Paper Series, n°. 2016-040. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), 2016, p. 4.

mundiais<sup>65</sup>, pois têm influência direta sobre a produção agrícola, o desenvolvimento econômico e o surgimento de conflitos sociais nas regiões em que se manifestam.

A pesquisa realizada pelo programa “Migração, Meio Ambiente e Mudança Climática: Evidências para a construção de políticas públicas”, financiado pela União Europeia, demonstrou que a migração forçada por fatores naturais aumenta ainda mais a vulnerabilidade dos grupos deslocados.

Para chegar a esta conclusão, a pesquisa utilizou, justamente, o exemplo da migração haitiana após o terremoto de 2010. No caso, constatou-se que o nível de vulnerabilidade das pessoas deslocadas após o terremoto aumentou em relação à vulnerabilidade dos migrantes anteriores a ele, pois, na maioria das vezes, antes de conseguir migrar, aquelas pessoas tiveram que aguentar vários anos de falta de acesso a serviços básicos (água, comida, saneamento básico, etc.), por causa dos profundos danos à infraestrutura do Haiti ocasionados pelo referido evento catastrófico<sup>66</sup>.

A vulnerabilidade é entendida como a dificuldade ou incapacidade da pessoa em prover para a si mesma ou para a sua família, por razões de natureza social, econômica, política, bélica ou ambiental<sup>67</sup>. É ela, justamente, que liga a degradação ambiental, as mudanças climáticas e os desastres naturais ao deslocamento forçado. No caso dos migrantes, ele se deve, dentre outros fatores, à própria situação socioeconômica da pessoa (prévia escassez de recursos financeiros ou privação durante o percurso migratório), à compulsoriedade da movimentação e às políticas estatais de restrição de entrada e permanência nos países de destino<sup>68</sup>.

Lembrando que a vulnerabilidade não é uniforme, mas afeta mais a determinadas comunidades dentro de cada Estado, e a determinadas pessoas dentro da própria comunidade. No caso do migrante ambiental, os diferentes graus de vulnerabilidade se devem às diferenças existentes entre os fatores naturais capazes de causar a migração, o nível de exposição da pessoa a esses fatores, a sensibilidade das relações sociais a esses fatores e a capacidade de adaptação da população exposta às mudanças promovidas<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. CHAZALNOEL, Mariam Traore; IONESCO, Dina; MACH, Eva (org.). **Extreme Heat and Migration**. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2017, p. 9.

<sup>66</sup> LATHROP, Guillermo; LEONARDELLI, Irene. **La Migración como Estrategia de Adaptación al Cambio Climático**. Disponível em < <http://rosanjose.iom.int/site/es/blog/la-migraci-n-como-estrategia-de-adaptaci-n-al-cambio-clim-tico> > Acesso em 17 abr. 2018.

<sup>67</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 13.

<sup>68</sup> Ibidem, p. 67.

<sup>69</sup> SMIT B, WANDEL J. **Adaptation, Adaptive Capacity and Vulnerability**. Glob Environ Change. 2006; 16:282–292 *apud* MCLEMAN, Robert. HUNTER, Lori M. Migration in the Context of Vulnerability and Adaptation to Climate Change: Insights from analogues. **Wiley interdisciplinary reviews. Climate change**. May-



Certos tipos de organizações sociais estão invariavelmente mais expostos às mudanças climáticas e, conseqüentemente, mais suscetíveis a adoção da migração como estratégia de sobrevivência frente a essas mudanças. Estão mais expostas as pessoas cuja subsistência se baseia na agricultura, aquelas situadas em áreas costeiras, Estados cujo território compreende somente uma pequena ilha; nessas comunidades, as possibilidades de subsistência são mais limitadas que em outras<sup>70</sup>.

A OIM já afirmou que o aquecimento global e as mudanças no clima por ele causadas foram formalmente reconhecidos como fatores elementares nas migrações pelo Acordo de Paris, de 2015, e pela Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016<sup>71</sup>. Constatou-se que a expansão de regiões consideradas super-quentes<sup>72</sup> é uma das maiores preocupações geradas pelo aquecimento global, pois o calor extremo afeta diretamente a “habitabilidade” de um lugar, ou seja, a sua capacidade de sustentar a ocupação humana<sup>73</sup>.

Com efeito, o aquecimento global tem causado episódios cada vez mais frequentes e severos de estiagem, incêndios florestais e ondas de calor excessivo. A previsão é de, no final do século XXI, de 30 a 60 milhões de pessoas viverão em áreas nas quais as temperaturas durante o verão provavelmente serão altas demais para que o corpo humano funcione normalmente<sup>74</sup>. O calor extremo afeta a capacidade de trabalho braçal do corpo humano, o que afeta diretamente a produção agrícola<sup>75</sup>.

A migração se revela como uma estratégia eficiente para lidar com os problemas sociais causados por fatores naturais. Para lidar com os episódios cada vez mais intensos de estiagem que atingem o mundo, e que afetam principalmente a agricultura, trabalhadores rurais têm migrado, temporária e periodicamente, para lugares com condições climáticas mais amenas<sup>76</sup>. Estudos mostram que é comum, por exemplo, que trabalhadores rurais mexicanos passem temporadas trabalhando nos Estados Unidos, sem o objetivo de se fixar no país de maneira

---

June 2010, 1(3), p. 450–461. Disponível em < <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3183747/> > Acesso em 10 maio 2018.

<sup>70</sup> MYERS N. *Environmental Refugees in a Globally Warmed World*. Bio Science. 1993; 43:752–761 *apud* MCLEMAN. Op. cit.

<sup>71</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. CHAZALNOEL, Mariam Traore; IONESCO, Dina; MACH, Eva (org.). **Extreme Heat and Migration**. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2017, p. 9.

<sup>72</sup> É considerada “super-quente” a área com temperatura do ar, na sombra e com umidade relativa do ar em 50%, maior do que 36° Celsius. Ibidem, p. 3.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>74</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>75</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>76</sup> RANDALL, Alex. Migration Is A Successful Climate Adaptation Strategy. [11 de março de 2018]. Doha, Catar: **Aljazeera**. Disponível em < <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/migration-successful-climate-adaptation-strategy-180310102243520.html> > Acesso em 17 abr. 2018.

permanente. Assim como os trabalhadores rurais no Chade, que se submetem a mudanças constantes, apesar dos riscos envolvidos, para conseguir manter a sua qualidade de vida e aquela dos animais dos quais a sua subsistência depende<sup>77</sup>.

Piguet, analisando os impactos da seca nas sociedades africanas, destacou a profundidade dos impactos que as mudanças climáticas podem ter na qualidade de vida, principalmente da população rural. Sem perder de vista, no entanto, a influência que fatores como políticas governamentais, relações entre os grupos sociais, práticas de agricultura e o próprio acesso aos meios de migração exercem sobre as migrações<sup>78</sup>.

Gervais Appave ressaltou o papel da OIM no cenário das migrações ambientais. Segundo o autor, aquela organização tem três objetivos principais em relação a este tema: prevenir a migração forçada, proteger os migrantes forçados e reduzir o seu estado de vulnerabilidade após a acolhida, e facilitar a utilização da migração como estratégia para lidar com as mudanças climáticas. Assim, a OIM deveria prestar assistência não só aos migrantes ambientais, mas também aos Estados de onde eles vêm, diminuindo as causas para a migração, e para onde eles vão, facilitando a integração na comunidade local<sup>79</sup>.

### 1.3.3. A existência fática do refugiado ambiental

No contexto de discussão acadêmica sobre o conceito de refugiado ambiental, também floresceu a discussão acerca da sua existência fática. Parte da doutrina internacional acredita que eles não se diferenciem do restante dos migrantes econômicos, ou seja, que o seu deslocamento não é forçado.

A OIM define migração forçada como o movimento migratório no qual um elemento de coação existe, incluindo ameaças à vida e à subsistência, sejam elas decorrentes de causas antrópicas ou naturais. Dentre essas causas se encontram as consequências de grandes projetos de desenvolvimento de infraestrutura, a fome e os desastres ambientais, químicos e nucleares<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> PIGUET, E.; PECOUD, A.; GUCHTENEIRE, P. **Migration and climate change: An overview**. Refugee Survey Quarterly, 2012, 30(3):1–23 *apud* ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. CHAZALNOEL, Mariam Traore; IONESCO, Dina; MACH, Eva (org.). **Extreme Heat and Migration**. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2017.

<sup>79</sup> APPAVE, Gervais et. al. **Organizational Perspectives: International Organizations for Migration's role and perspectives on climate change, migration and the law** in CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 288-315.

<sup>80</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Glossário Sobre Migração. **Revista Direito Internacional da Migração**, n.º. 22. Ed. Organização Internacional para as Migrações. Genebra, Suíça: 2009.

William B. Wood sugeriu a utilização do termo “ecomigrantes”, no qual o prefixo “eco” designaria tanto questões ecológicas, quanto econômicas. O autor entendia que a natureza econômica desse tipo de migração não poderia ser separada das razões naturais, bem como supunha que essas razões influenciariam a migração, mas não a determinariam<sup>81</sup>.

Astri Suhrke defendeu que a maioria dos eventos naturais motivadores de migração não poderiam ser classificados como eventos propriamente naturais, pois são, em sua maioria, causados pelo ser humano, a exemplo do desmatamento e do aumento do nível dos oceanos<sup>82</sup>.

Nessa linha, François Crépeau e Benoît Mayer mencionam um “nexo clima-migração”, reconhecendo a influência que as mudanças climáticas têm sobre a mobilidade social, mas não na existência de uma categoria especial de migrantes ambientais, diferenciada dos outros migrantes. Eles defendem que essa categorização não é necessária do ponto de vista jurídico, ou seja, que o reconhecimento do impacto das mudanças climáticas sobre os fluxos migratórios não cria uma categoria diferenciada de migrantes, sujeita a dificuldades especiais que exigiriam uma proteção específica, a ser realizada através de leis e políticas públicas próprias<sup>83</sup>.

Não obstante a opinião dos autores supracitados, reitera-se a compulsoriedade da migração do refugiado ambiental e a sua consequente existência fática. Refugiados ambientais não devem ser confundidos com migrantes econômicos, por mais que haja uma aproximação fática entre os dois, as categorias jurídicas não se confundem.

O migrante econômico é entendido como *“toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país”*<sup>84</sup>. Realmente, a tentativa de melhoria das condições econômicas é reconhecida como uma das principais causas para a migração, mas essa percepção pode ser usada para enquadrar todos os migrantes nessa mesma categoria, invisibilizando até mesmo o refugiado convencional<sup>85</sup>.

O deslocamento dos refugiados ambientais, por outro lado, é forçado, e não realizado por mera conveniência. A condição não se configura quando há uma decisão individual ou coletiva

---

<sup>81</sup> WOOD, William B., **Ecomigration: Linkages between environmental changes and migration**. Jan, 2001 in Global Migrants, Global Refugees. Eds. A.R. Zolberg and P.M. Benda. New York and Oxford: Berghahn, p. 42-61 *apud* PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 118.

<sup>82</sup> SUHRKE, Astri. **Pressure Points: Environmental degradation, migration and conflict**. Occasional Paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict. Washington, DC: American Academy of Arts and Sciences, 1993 *apud* PEREIRA. Op. cit., p. 120.

<sup>83</sup> CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017.

<sup>84</sup> INSTITUTO DE MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Glossário**. Disponível em <[www.migrantes.org.br/glossario.htm#migracao](http://www.migrantes.org.br/glossario.htm#migracao)> Acesso em 01 jan. 2009 *apud* PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 112.

<sup>85</sup> PEREIRA. Op. cit., p. 114.

de busca da melhoria das condições econômicas em outro lugar, mas quando fatores naturais foram responsáveis pela própria destruição dos meios de subsistência no lugar de origem ou residência habitual da pessoa ou grupo de pessoas: o refugiado ambiental escapa de um país que carece de recursos para prestar a assistência necessária à sua população.

Os principais tipos de degradação ambiental que deslocam as pessoas têm sido identificados como o desmatamento, a desertificação e a elevação do nível dos oceanos. Contudo, percebe-se que, tanto eventos climáticos extremos e repentinos, quanto a lenta degradação ambiental podem forçar a migração das pessoas residentes das áreas afetadas<sup>86</sup>, pois ambos são capazes de violar o direito à vida, à comida, à água, à moradia, dentre outros.

Tais fenômenos tem capacidade para retirar os meios de subsistência de comunidades inteiras, que se tornam, inevitavelmente, refugiadas ambientais<sup>87</sup>. Dessa afirmação decorre a importância do reconhecimento jurídico do refugiado ambiental e a conferência de tutela jurídica apropriada que lhe garanta um mínimo de dignidade.

Certamente, a prevalência dos fatores climáticos e ambientais não descarta por completo os fatores socioeconômicos que também influem na migração. Nesse contexto, é imprescindível que haja um nexo de causalidade entre o fator natural e a migração para que o migrante ambiental seja um refugiado ambiental – assim se diferenciando do migrante econômico<sup>88</sup>. As migrações ambientais forçadas se caracterizam por serem desencadeadas por eventos naturais isolados, que comprometem gravemente a vida e a segurança de indivíduos e grupos de determinada localidade, e funcionam como “gatilho<sup>89</sup>” para o movimento migratório.

Os Estados nem sempre têm planejamentos que respondam adequadamente a situações de desastre ambiental, o que os deixa praticamente incapazes de lidar com grandes ondas de deslocamento interno e internacional por eles causadas. Países em desenvolvimento costumam ser mais suscetíveis aos desastres ambientais e carecem de recursos materiais suficientes para enfrentar e contornar seus efeitos<sup>90</sup>. Não obstante, nesse tipo de situação, mesmo os países mais

---

<sup>86</sup> CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elger Publishing, 2017.

<sup>87</sup> PINTO, Anne Fernanda Rocha da Silva. **Refugiados Ambientais**. Disponível em <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6845](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6845)> Acesso em 17 abr. 2018.

<sup>88</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 68.

<sup>89</sup> RAMOS, Érika Pires. RAMOS, Érika Pires. RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 58.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 23.

desenvolvidos encontram dificuldades em prover serviços básicos para a sua população, como o acesso a água potável<sup>91</sup>.

Além disso, as mudanças climáticas também podem contribuir para o agravamento de situações de estresse social. A própria OIM já jogou luz sobre a relação entre a migração ambiental e zonas de conflito violento, lembrando que a redução da terra produtiva ou água potável podem gerar conflitos territoriais locais que se intensificam na falta de uma resposta concreta por parte do Poder Público<sup>92</sup>.

Disputas por recursos hídricos já têm motivado e agravado conflitos já existentes em países da África e no Oriente Médio. A diminuição das chuvas, o declínio da oferta de água potável, os efeitos das secas sobre a atividade agropastoril aumentam a insegurança alimentar e a miséria<sup>93</sup>. Do mesmo modo, acredita-se que a desertificação do solo da Somália, por exemplo, agravou os conflitos sociais no país, afetando ainda mais a já fragilizada segurança alimentar da população – e assim gerou um grande número de deslocados internos e refugiados<sup>94</sup>.

Outras pesquisas também relacionam desastres ambientais ao surgimento de conflitos sociais que induzem migrações. Ghimire analisou os dados de 126 países durante 1985 e 2009 e sugeriu que inundações não costumam provocar conflitos, mas podem exacerbar conflitos já existentes<sup>95</sup>.

Diante disso, revela-se outro fator que corrobora com o posicionamento por utilizar a nomenclatura “refugiado”: fatores naturais são causadores de conflitos sociais violentos que submetem a pessoa a situações de grave e generalizada violação de direitos humanos – o que caracteriza perseguição, de acordo com o Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, publicado pelo ACNUR em 1979.

Em suma, como bem colocado por Carolina Abreu Batista Claro, não se pode olvidar que:

[...] etimologicamente, “refugiadas” são pessoas que buscam abrigo e proteção fora da sua morada habitual e que, acima de tudo, é preciso superar o debate de que

---

<sup>91</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Migration and the environment (Discussion Note)**. 94 Session. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2007.

<sup>92</sup> RAMOS. Op. cit., p. 23.

<sup>93</sup> Ibidem, p. 39.

<sup>94</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 31.

<sup>95</sup> MBAYE, Linguère Mously; ZIMMERMANN, Klaus F. **Natural Disasters And Human Mobility**. UNU Merit Working Paper Series, n°. 2016-040. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), 2016. Disponível em <<https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=6082>> Acesso em 17 abr.1 2018, p. 12.

“refugiados do clima não são refugiados” e flexibilizar as normas jurídicas existentes para que possam ser aplicadas a esse grupo de pessoas, de forma a garantir o pleno exercício dos seus direitos humanos, especialmente com relação ao acesso à saúde, moradia, segurança, emprego, educação, etc.<sup>96</sup>.

A autora se refere aos refugiados ambientais como refugiados não convencionais, isto é, são refugiados, independentemente de adequação ao conceito de refugiado estabelecido pela CRER. Toda pessoa tem direitos e deveres na ordem jurídica internacional, tendo em vista que os direitos humanos de todos são protegidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Logo, os refugiados ambientais, reconhecidos ou não como refugiados, fazem jus a proteção de seus direitos básicos simplesmente por serem pessoas – estando o Estado que os recebe obrigado a garanti-los, como o faria em relação aos seus próprios nacionais.

Conclui-se, portanto, que o refugiado ambiental é a pessoa forçada a migrar em razão de fator natural e que transpassa as fronteiras nacionais do seu país de origem ou residência fixa, condição que não é abarcada pela Convenção de Genebra de 1951, e tampouco pelo seu Protocolo de 1967. O que não impede que haja doutrina internacional e nacional que defenda o resguardo da condição do refugiado ambiental, ele se adequando ao conceito de refugiado atualmente positivado no direito internacional, ou não.

---

<sup>96</sup> CLARO, Carolina Abreu Batista. Refugiados do Clima: Quem são e o que fazer por eles? **Revista Pré-Univesp**, n.º. 61, dez. 2016-jan.2017. São Paulo: Ed. Universo, 2017.

## 2. A TUTELA JURÍDICA DO REFUGIADO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL

Não se sabe exatamente quantos refugiados ambientais há no mundo, mas já em 2009, a OIM estimava que existiam cerca de 200 milhões deles e que este número poderá chegar a 1 bilhão antes de 2050<sup>97</sup>. No entanto, a governança migratória internacional é praticamente inexistente em relação a instituições ou normas protetivas para esse tipo de migrante. Diante disso, os Estados acabam por, individualmente, estabelecer políticas migratórias próprias de aceitação ou negação do ingresso e permanência dos refugiados ambientais em seu território<sup>98</sup>.

O termo “refugiado ambiental” não é reconhecido pelo direito internacional vigente, que não lhe confere especial proteção ou assistência<sup>99</sup>. Até o momento, a Convenção de Genebra de 1951 e o seu respectivo Protocolo de 1967 permanecem como os instrumentos legais mais importantes em relação de refugiados.

A Convenção de Genebra de 1951 estabeleceu, originalmente, restrições temporais e geográficas ao reconhecimento do *status* de refugiado. Assim, segundo o artigo primeiro da convenção, o refúgio só se configuraria se resultado de fato anterior ao ano de 1951. Além disso, cada Estado teria a potestade de decidir, no momento de ratificação do acordo, se acolheria refugiados provindos somente da Europa ou também de outras regiões do mundo.

O Protocolo da convenção, de 1967, excluiu tais limitações. Em seu artigo primeiro, estabeleceu que a expressão “*em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951*” (art. 1º, CRER) perdeu efeito, bem como que o protocolo deveria ser aplicado por todos os Estados contratantes sem qualquer limitação geográfica.

O novo protocolo promoveu uma mudança significativa no regime de proteção internacional do refugiado, aumentando sobremaneira a sua abrangência. O diploma legal, além de ampliar o conceito de refugiado, deu a entender que o conceito poderia ser ampliado novamente no futuro, em razão do surgimento e reconhecimento de novas categorias de refúgio. O próprio preâmbulo do protocolo justifica a necessidade da sua edição por considerar que

---

<sup>97</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence**. Geneva: International Organization for Migration, 2009 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p.56.

<sup>98</sup> CLARO. Op. cit., p.56.

<sup>99</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 82.

*“desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção”*<sup>100</sup>. Assim, a legislação vigente não é obstáculo para a inclusão do refugiado ambiental no rol de refugiados convencionais, contanto que tal inclusão seja realizada através da edição de uma nova norma, vinculada à CRER.

No entanto, este novo texto normativo ainda não foi elaborado e, atualmente, para definir quem é refugiado é levado em conta o “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, lançado pelo ACNUR em 1979. E tal manual excluiu expressamente do conceito de refugiado as vítimas da fome e dos desastres naturais: para ser refugiado, é imprescindível que haja perseguição humana (B. Interpretação dos Termos, (2) “Fundado Temor de Perseguição”, (a) Análise Geral)<sup>101</sup>.

Logo, à primeira vista, não há como incluir o refugiado ambiental na descrição de refugiado estabelecida na CRER, pois lhe falta o elemento essencial da perseguição como causadora do deslocamento. Não obstante, não há como negar que fatores naturais são capazes de impossibilitar a plena satisfação das garantias fundamentais de determinada pessoa ou grupo social na mesma medida que as ações humanas o fazem. Eles determinam, direta ou indiretamente, o acesso à comida, à água, à moradia, à educação, etc.

Diante dessas afirmações, conclui-se que há um vazio normativo aparente em relação aos refugiados ambientais, os quais não se enquadram explicitamente nos instrumentos legais que normatizam o refúgio a nível internacional. Essa situação os coloca num limbo, no qual a maioria dos Estados e organizações internacionais reconhece a vulnerabilidade especial da sua condição, mas somente lamenta o fato de que o direito internacional não disponha dos instrumentos necessários para garantir a assistências que eles precisam.

Em razão disso, vários estudiosos criaram sugestões para preencher esse vazio normativo, e assim garantir a certeza – pelo menos, formal – da tutela dos refugiados ambientais por parte

---

<sup>100</sup> ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados:** convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, assinado em Nova York, Estados Unidos da América, em 31 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)>. Acesso em: 02 maio 2018.

<sup>101</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.** 1979. Disponível em <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado)> Acesso em 16 maio 2018.



da comunidade internacional. Dentre elas, se destacam a reinterpretação ou emenda do artigo 1º da CRER, a realização de uma convenção específica sobre os refugiados ambientais, a adição de um protocolo novo à CRER, a realização de acordos regionais sobre refugiados ambientais, a adaptação da proteção já existente com base nos direitos humanos, a unificação dos conceitos de refugiado e refugiado ambiental, a instituição de um mecanismo institucional de organizações internacionais já existentes para a coordenação das pessoas ambientalmente deslocadas e a instituição de um programa de vistos especiais para os refugiados ambientais.

## **2.1. Alternativas para o Suprimento do Vazio Normativo**

No cenário internacional, prevalece a tese de que os direitos humanos são universais, o que significa que os mesmos são tidos como indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados<sup>102</sup>. Por esta razão, os direitos humanos devem ser tratados de forma igualitária e equivalente<sup>103</sup>; assim, *“não existe contradição entre os instrumentos gerais e os instrumentos especiais de tutela dos direitos humanos. A relação entre ambos é marcada pela complementaridade que os vincula, de forma harmônica, em um todo sistemático e coerente”*<sup>104</sup>.

Ainda que a efetiva implementação dos direitos humanos seja limitada – tanto pela inércia das autoridades locais quanto pela incapacidade prático-financeira dos Estados – ressaltamos que, independentemente da escolha tomada pelo Estado no tratamento dos refugiados ambientais, as normas de garantia dos direitos humanos devem ser aplicadas a todas as pessoas, independente do seu *status* jurídico de nacional, migrante ou refugiada.

### **2.1.1. Elaboração de um novo tratado internacional mundial**

O direito internacional dos direitos humanos se desenvolveu, e evolui constantemente, por meio de acordos que lidam com necessidades contemporâneas. É isso que justifica a

---

<sup>102</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015, p. 900.

<sup>103</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 102.

<sup>104</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 448-449 *apud* RAMOS. Op. cit., p. 102.

chamada “especialização do direito internacional”<sup>105</sup>. Em 1948, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, no âmbito europeu, pareceu suficiente criar uma norma internacional que se preocupasse em garantir direitos básicos para todas as pessoas. Com o passar do tempo, percebeu-se que determinados grupos sociais precisavam de uma proteção internacional especial, direcionada às suas próprias vulnerabilidades. Assim, durante o século XX, foram adotados instrumentos legais específicos para determinadas categorias de pessoas, historicamente mais propensas a serem submetidas a abusos<sup>106</sup>.

Nesse contexto, surgiu a própria Convenção de Genebra de 1951, que reconheceu a necessidade de proteção específica, mais detalhada e mais garantista, direcionada ao grupo de pessoas forçosamente deslocadas pela guerra na Europa. Mas a preocupação com os refugiados ambientais é relativamente recente e talvez esta seja uma das razões pelas quais ainda não há normativa específica para eles.

O refúgio ambiental já chama a atenção da comunidade internacional, tanto que órgãos operativos da ONU, como o ACNUR e a Organização para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), têm aumentado consideravelmente sua atuação em prol desse tipo de migrante, justamente por causa do aumento da demanda em torno do tema a nível global.

Jean Lambert apontou para a necessidade de tratar aos refugiados ambientais e aos migrantes ambientais como um fenômeno próprio e autônomo, merecedor de regulação específica<sup>107</sup>. Nesse sentido, a tutela jurídica do refugiado ambiental poderia se concretizar através da elaboração de um novo tratado internacional mundial, nos moldes da Convenção de Genebra de 1951.

O *Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de L'environnement, de L'aménagement et de L'urbanisme* (CRIDEAU) e o *Centre de Recherche sur les Droits de la Personne* (CRDP), na França, propuseram a realização de uma nova convenção, que utilizasse a expressão “deslocado ambiental”, para referir-se a todos os migrantes forçados influenciados pelo meio ambiente, sejam eles temporários ou permanentes, internos ou internacionais. No

---

<sup>105</sup> JUBILUT, Lílana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 57.

<sup>106</sup> CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017.

<sup>107</sup> LAMBERT, Jean. **Refugees and the Environment: the forgotten element of sustainability**. Brussels: The Greens/ European Free Alliance in the European Parliament, 2002. Disponível em: <[http://www.jeanlambertmep.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/0206Ref\\_Env\\_Rep.pdf](http://www.jeanlambertmep.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/0206Ref_Env_Rep.pdf)>. Consulta: 10/10/2014 apud CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 126.

projeto, os direitos dos deslocados seriam baseados em princípios consagrados de direito internacional como o princípio da solidariedade, o da responsabilidade comum porém diferenciada, o da proteção efetiva, o da não discriminação e o do *non-refoulement*<sup>108</sup>.

Biermman e Boas defenderam a criação de um regime jurídico específico para o refúgio ambiental, separado e independente daquele dos refugiados em geral, e baseado em um Protocolo para o Reconhecimento, Proteção e Reassentamento dos Refugiados do Clima<sup>109</sup>.

Em 2005, realizou-se o Colóquio Internacional sobre “Refugiados Ambientais” realizado em Limoges, França, que resultou no “O apelo de Limoges” (*L’Appel de Limoges*). O referido projeto propôs a criação de uma agência específica para tratar do refúgio ambiental, a Agência Mundial para os Deslocados Ambientais, em cujo órgão decisório haveria a participação expressa de atores não estatais; bem como a criação de um fundo específico, o Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais, que contaria com contribuições obrigatórias dos Estados e voluntárias de pessoas físicas e jurídicas. Outra inovação da iniciativa foi a previsão de direitos para as vítimas potenciais de deslocamentos climáticos forçados<sup>110</sup>.

Deisy Ventura, que acredita que nem a migração e nem o refúgio deveriam ser tratados sob o viés humanitário, mas que o enfoque mais eficaz para a comunidade internacional seria o de promoção da paz nas regiões em conflito e a redução das desigualdades entre Estados<sup>111</sup> – ainda que o Estado receptor deva oferecer certa assistência ao migrante ou refugiado que chega no seu território. Enfatiza que a legislação que tem como objeto a problemática da migração ambiental, principalmente aquela forçada, não pode se ater à assistência que deve ser prestada pelo Estado receptor ao migrante, mas deve lidar também com as causas que levaram à migração forçada da população do Estado de origem.

---

<sup>108</sup> Disponível em: <[http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20\(second%20version\).pdf](http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20(second%20version).pdf)>. Acesso em 10 maio 2012 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas, Migrações Internacionais e Governança Global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p.73

<sup>109</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas, Migrações Internacionais e Governança Global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 59.

<sup>110</sup> **L’Appel de Limoges sur Refugiés Écologiques [et Environnementaux]**. Disponível em <<http://www.cidce.org/pdf/Appel%20de%20Limoges.pdf>>. Acesso em 11 out. 2009 *apud* RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 127.

<sup>111</sup> VENTURA, Deisy. Migrações Internacionais e Seus Fluxos de Contradições. **Revista Panorama Internacional**, vol. 1, n°. 3, 2016. Entrevista concedida a Robson Valdez. Disponível em <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/migracoes-internacionais-e-seus-fluxos-de-contradicoes/>> Acesso em 03 maio 2018.

Luciana Diniz Durães Pereira defendeu a proteção dos refugiados ambientais mediante a criação de um documento internacional específico<sup>112</sup>, mesmo que o instrumento não se volte somente para eles, englobando também os deslocados ambientais internos e até mesmo os migrantes econômicos. Dessa forma, baseado em direitos humanos já previstos em outras convenções, seria possível ampliar a tutela conferida pelo direito internacional a quase todos os migrantes em situações especialmente vulneráveis no planeta.

Um grupo de pesquisadores australianos, liderado por David Hodgkinson, propôs a realização de uma Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas<sup>113</sup> (CCDP). Eles sugerem a implementação de mecanismos de governança socioambiental que promovam a avaliação dos efeitos das mudanças climáticas e também ações concretas em prol dos refugiados ambientais e do próprio meio ambiente. Em um primeiro momento, a convenção poderia até mesmo ser apresentada sob uma roupagem menos juridicamente vinculante do que um tratado internacional, como declaração ou resolução da ONU, de modo a gerar menos resistência à sua elaboração<sup>114</sup>.

Benoît Mayer também sugeriu uma resolução da ONU como alternativa a um novo tratado internacional<sup>115</sup>. O autor defende que sua elaboração seria mais rápida e melhor aceita pela comunidade internacional, em contraposição a um tratado internacional, que vincularia as partes contratantes.

Nesse sentido, Érika Pires Ramos também demonstrou preocupação quanto à vontade política dos Estados em contrair ainda mais obrigações internacionais, submetendo-se a novos tratados internacionais. A autora defendeu a criação de uma governança global focada no meio ambiente e nos direitos humanos<sup>116</sup>. Ela seria criada a partir da elaboração de instrumentos regulatórios próprios, mas não vinculantes, direcionados à proteção e assistência dos refugiados ambientais, e estaria composta por “comissões nacionais”<sup>117</sup> de autoridades locais que cooperariam com as organizações internacionais e regionais.

---

<sup>112</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 119.

<sup>113</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas, Migrações Internacionais e Governança Global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p.72.

<sup>114</sup> Ibidem, p.74.

<sup>115</sup> MAYER, Benoît. **Les Migrations Environnementales**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014, p. 361 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 138.

<sup>116</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 125.

<sup>117</sup> Ibidem, p. 127.

### 2.1.2. Elaboração de acordos regionais

Embora um acordo internacional específico que regule o refúgio ambiental possa parecer o cenário ideal no direito e na política internacionais, não se pode deixar de considerar a grande resistência que o tema das migrações enfrenta na arena internacional e a incerteza acadêmica e política sobre a existência fática e a necessidade de proteção especial dos refugiados ambientais.

Como defendido por Carolina de Abreu Batista Claro, a elaboração de um instrumento jurídico internacional (vinculante ou não) seria muito difícil nesse momento, diante dos interesses específicos dos países, ainda mais se considerada a crise político-migratória pela qual passamos hoje em dia. Além disso, ela acredita que mesmo que um novo instrumento jurídico fosse elaborado, também seria muito difícil colocá-lo em prática, pois isso dependeria exclusivamente da vontade dos Estados receptores dos refugiados<sup>118</sup>.

Nesse sentido, uma alternativa mais viável e imediata seria o estabelecimento de acordos bilaterais e regionais sobre o auxílio financeiro destinado à recepção de refugiados ambientais fora do seu território de origem<sup>119</sup>. A Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) Que Rege os Problemas Específicos dos Refugiados Africanos em África de 1974, inovou ao ampliar o conceito de refugiado, nos seguintes termos:

Artigo 1º. Definição do termo Refugiado. [...] 2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade<sup>120</sup>.

Nessa linha, a Declaração de Cartagena de 1984, também estendeu o reconhecimento do *status* de refugiado no âmbito da América Latina e do Caribe:

III - O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões: [...] Terceira: [...] Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação

---

<sup>118</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 71

<sup>119</sup> Ibidem, p.60.

<sup>120</sup> ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Problemas Específicos dos Refugiados Africanos em África**: assinada na Conferência dos Chefes de Estado e do Governo aquando da Sexta Sessão Ordinária, Adis-Abeba, Etiópia, em 10 de setembro de 1969. Disponível em < [http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao\\_oua.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf) > Acesso em 13 jun. 2018.

maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública<sup>121</sup>.

As duas convenções viram a necessidade regional de reconhecer como refugiados, além das pessoas já abrangidas pela CRER, também àquelas pessoas que tinham escapado de seu lugar de origem ou residência habitual por eventos que afetaram gravemente a ordem pública do local. Além disso, a Convenção Africana não exige que a causa do deslocamento se estenda por todo o Estado de origem da pessoa para que a mesma seja deslocada para outro país, e a Convenção de Cartagena incluiu no rol de causas de refúgio a grave e generalizada violação dos direitos humanos.

Conclui-se, portanto, que não é necessário que haja perseguição para que se configure o direito de refúgio, pois o conceito de refugiado pode ser ampliado da maneira que mais se adequa às vulnerabilidades sociais de cada região.

### **2.1.3. Adoção de um protocolo adicional à Convenção de Genebra de 1951**

Outro caminho a ser seguido é a adoção de um novo protocolo à CRER. O Protocolo de 1967 ampliou o conceito de refugiado estabelecido anteriormente pela convenção, que passou a abarcar qualquer pessoa, europeia ou não, que escape de qualquer tipo de perseguição, não somente aquela advinda da Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, um novo protocolo poderia prever que também se enquadra no *status* jurídico de refugiado a vítima de deslocamento ambiental forçado interno ou externo<sup>122</sup>.

Como já realizado pelo Protocolo de 1967, um novo protocolo poderia ampliar, mais uma vez, o conceito de “refugiado”, incluindo os fatores naturais no rol de causas geradoras do direito de refúgio.

Alguns autores defendem que ampliação do conceito de refugiado se dê no modelo das declarações regionais sobre refugiados africana e latino-americana. A inclusão do refugiado ambiental no conceito de refugiado que é seguido a nível global, definido pela CRER, não só é

---

<sup>121</sup> **DECLARAÇÃO de Cartagena:** adotada no Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em < [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugueses/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena)> Acesso em 01 maio 2018.

<sup>122</sup> JESUS, Tiago Schneider de. **Um Novo Desafio ao Direito: Deslocados/Migrantes ambientais.** Reconhecimento, Proteção E Solidariedade. 2009. 128f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009, p. 116.

necessária, como tem precedente em diplomas legais regionais que a tomam como base. Afinal, do que escapa um refugiado ambiental se não da grave perturbação da ordem pública<sup>123</sup> ou da grave e generalizada violação dos direitos humanos?

A ampliação do conceito de “refugiado” teria como consequência quase automática a ampliação do mandato do ACNUR, órgão que surgiu em 1951 como o organismo internacional responsável pela assistência aos refugiados europeus que surgiram depois da Segunda Guerra Mundial, mas que passou a assistir a todos os refugiados do mundo a partir de 1967. Durante a sua trajetória, o ACNUR passou a dirigir suas ações também aos deslocados internos, apátridas, migrantes econômicos e outros grupos vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência<sup>124</sup>.

Os deslocados internos são pessoas forçadas a escapar do seu local de origem ou residência fixa, por razões similares àsquelas do refugiado, mas que não chegam a cruzar fronteiras nacionais. Eles não são considerados refugiados, pois lhes falta o requisito essencial da extraterritorialidade do seu deslocamento. Não obstante, considera-se que ele também é merecedor de proteção internacional, posto que o seu Estado tampouco está sendo capaz de garantir a sua incolumidade<sup>125</sup>. O ACNUR se ocupa do deslocamento interno desde 1972, quando o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) requisitou que o comissariado estendesse suas ações para a crise humanitária do Sudão<sup>126</sup>.

Nesse intuito, foi aprovado, em 1998, o seu “Guia de Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos”, que guia a atividade da organização. O referido guia inova ao reconhecer a existência de deslocados internos ambientais, pessoas deslocadas em virtude de catástrofe natural ou provocada pelo ser humano<sup>127</sup>. No entanto, destaca-se que, embora os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, de 1998, reconheça que desastres

---

<sup>123</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 108.

<sup>124</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 106.

<sup>125</sup> Ibidem, p. 107.

<sup>126</sup> Ibidem, p. 106.

<sup>127</sup> “Introdução. Metas e Objetivos (...) 2. Para a aplicação destes Princípios, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado”. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos**. Disponível em < [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugueses/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_aos\\_deslocados\\_internos\\_1998](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998)> Acesso em 16 abr. 2018.

naturais ocasionam deslocamentos internos forçados, a cartilha consiste em recomendações ao próprio Estado que enfrenta o problema, não estando direcionado à comunidade internacional<sup>128</sup>.

Christel Courniel defendeu a ideia da criação de um novo protocolo à CRER, no sentido de incluir de todos os migrantes ambientais, domésticos ou internacionais, sob o *statuto* de refugiado<sup>129</sup>.

E já em 2006, o Governo das Maldivas lançou à comunidade internacional, uma proposta nesse sentido. O texto sugerido incorporava ao conceito de refugiado, como possível causa de configuração de refúgio, o “*medo da destruição, danos, comprometimento ou da perda da própria vida em razão de impactos ambientais severos ou o medo decorrente de decisões de Estados, entidades privadas ou ambas, responsáveis pelo deslocamento*”<sup>130</sup>. O novo protocolo poderia contemplar os deslocados ambientais, internos e/ou externos, além de situações nas quais os próprios Estados são vítimas de graves impactos ambientais e se encontram totalmente incapacitados, como aconteceu com o Haiti após o terremoto de 2010.

## **2.2. Realmente Existe um Vazio Normativo? Tentativas de Conciliação Entre a Legislação Vigente e o Refúgio Ambiental**

Da mesma forma com que o direito internacional dos refugiados está baseado nos direitos humanos, a proteção internacional do refugiado ambiental também deveria estar, independentemente da condição de adequação ou não ao texto da CRER. Por essa razão, diversos estudiosos criaram alternativas de conciliação entre a legislação vigente no direito internacional dos direitos humanos, especialmente no direito internacional dos refugiados, e a realidade do refugiado ambiental.

As fontes de direito internacional estão contidas no artigo 38, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ECIJ), segundo o qual:

Artigo 38. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:  
a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;

---

<sup>128</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 84.

<sup>129</sup> COUNIL, Christel. À La Recherche D'une Protection Pour Les 'Réfugiés Environnementaux': Actions, obstacles, enjeux et protections in **Revue Asylon(s)**, n. 6, nov 2008. Disponível em <<http://terra.rezo.net/article843.html>>. Acesso em 26 nov. 2008 *apud* RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, pp. 90-5.

<sup>130</sup> RAMOS. Op. cit., p. 116.



- b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
- c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas;
- d) sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito<sup>131</sup>.

Nesse sentido, serão exploradas a possibilidade de utilização de convenções internacionais vigentes, do costume internacional e dos princípios gerais do direito, bem como da jurisprudência interna dos países, na tutela dos refugiados ambientais.

### **2.2.1. Ampliação do conceito de “perseguição”, previsto na Convenção de Genebra de 1951**

A Convenção de Genebra de 1951 determina que, para que se configure uma situação de refúgio, é essencial que o deslocamento seja forçado por algum tipo de perseguição. Como já visto, o deslocamento do refugiado ambiental é forçado, mas ainda lhe falta o elemento da “perseguição” para a inclusão no rol de tutelados pela CRER.

No “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados” de 1979, o ACNUR excluiu as vítimas da fome e dos desastres naturais da abrangência da convenção. No entanto, o mesmo manual caracterizou o elemento “perseguição” como qualquer ameaça à vida ou à liberdade, que deve ser auferida tanto por critérios objetivos como por critérios subjetivos<sup>132</sup>. E assim, foram explicitamente incluídas no conceito as violações graves aos direitos humanos. Nesse sentido:

- b) Perseguição  
51. Não existe uma definição universalmente aceita de ‘perseguição’ e as diversas tentativas de se formular essa definição obtiveram pouco sucesso. Do Artigo 33 da Convenção de 1951 pode-se inferir que a ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico é sempre caracterizada como perseguição. Outras violações graves aos direitos humanos – pelas mesmas razões – também poderiam caracterizar perseguição<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)> Acesso em 26 jun. 2018.

<sup>132</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 45.

<sup>133</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados (1979)**. Disponível em < <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/>

Logo, o próprio ACNUR reconhece como perseguição as situações de violação ou ameaça de violação grave de direitos humanos, e, no caso do refugiado ambiental, o deslocamento é forçado justamente pela impossibilidade do país de origem em garantir a satisfação de direitos humanos. É evidente que as condições ambientais podem gerar violações graves de direitos humanos, em especial, os direitos à vida (art. 3º, DUDH) e à segurança pessoal (art. 3º, DUDH).

Ao discutir o que constituiria perseguição, Christel Cournil sustentou que determinadas situações concretas de degradação ambiental já ensejariam proteção internacional com base na CRER:

O conceito de “perseguição” será difícil de defender no âmbito da Convenção de Genebra, exceto, talvez, para as vítimas da degradação ambiental causada por conflitos armados ou que resultam de “uma opção de desenvolvimento” das autoridades do Estado (a construção de uma barragem de grandes dimensões sem o realojamento das populações)<sup>134</sup>.

Luciana Diniz Durães Pereira destacou a limitação do rol das razões que configuram perseguição, concluindo que ela realmente não se caracteriza no caso do refugiado ambiental – situação que constituiria uma verdadeira limitação à possibilidade de configuração do refúgio, assim como definido pela Convenção de Genebra de 1951<sup>135</sup>.

Não obstante, ganha destaque o papel do Judiciário na concretização de direitos previstos nos tratados internacionais. A judicialização das migrações e do refúgio é a atuação das cortes nacionais e internacionais na busca pela garantia dos direitos referentes à mobilidade humana<sup>136</sup>. De acordo com Von Bogdandy e Venzke, a importância atual dos tribunais internacionais está no fato de que *“eles resolvem disputas e estabilizam expectativas normativas – não apenas aquelas das partes litigantes, mas de todos os sujeitos do direito internacional”*<sup>137</sup>.

É certo que a Austrália e a Nova Zelândia, ao se depararem com migrantes ambientais provindos de Tuvalu, não os reconheceu como refugiados. Nas decisões das apelações de nº.

---

Manual\_de\_procedimentos\_e\_criterios\_para\_a\_determinacao\_da\_condicao\_de\_refugiado> Acesso em 16 maio 2018.

<sup>134</sup> COURNIL, Christel. A La Recherche d’une Protection por les “Réfugiés Environnementaux”: Actions, obstacles, enjeux et protection. **Revue Asylon(s)**, nº 6, novembre 2008, Exodes écologiques (tradução nossa). Disponível em <<http://www.reseau-terra.eu/article843.html#nb23>>. Acesso em: 7 jan. 2010 *apud* RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 105.

<sup>135</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010, p. 124-8.

<sup>136</sup> MAHLKE, Helisane. **Judicialização (das migrações; do refúgio) in** CAVALCANTI, Leonardo et. al. **Dicionário das Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2015, s/p. no prelo *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 33.

<sup>137</sup> VON BOGDANDY, Armin; VENZKE, Ingo. **In Whose Name? A Public Law Theory of International Adjudication**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 207 *apud* CLARO. Op. cit., p. 192.

72189/2000, 72190/2000, 72191/2000, 72192/2000, 72193/2000, 72194/2000 e 72195/2000, a Nova Zelândia negou o reconhecimento do *status* de refugiado dos migrantes de Tuvalu em 2000. Similarmente, já em 2009, na Austrália, a sentença do Caso nº. 0907346 não reconheceu o *status* de refugiados (ambientais) dos tuvaluanos, argumentando a sua inadequação à previsão da CRER. Nesse sentido, “*a dificuldade com essa demanda na perspectiva do Tribunal é que ele não acredita que o demandante sofra temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política como requerido pela Convenção de Refugiados*”<sup>138</sup>.

Em contrapartida, James Hathaway, ao discutir a possibilidade de a fome ser pressuposto de concessão do *status* de refugiado, não viu uma barreira intransponível no elemento perseguição. Em seu estudo, destacou que o Judiciário de alguns países de *common law* tem tomado uma posição inovadora acerca da concepção do refugiado, isto é, sobre quem estaria protegido pela Convenção de Genebra de 1951<sup>139</sup>.

O Tribunal de Recursos sobre Imigração do Reino Unido reconheceu a existência de perseguição no caso em que o governo do Zimbábue controlava a distribuição de comida entre os grupos populacionais para favorecer àqueles que defendiam o partido situação<sup>140</sup>. Da mesma maneira, o Conselho de Recursos sobre Imigração dos Estados Unidos decidiu que pode haver perseguição em caso de dificuldade de acesso a alimentação, sendo desnecessária a demonstração de impossibilidade de subsistência<sup>141</sup>.

No Brasil, destaca-se a importância de duas ações civis públicas (ACP) impetradas em favor de estrangeiros com o intuito de concretizar a proteção internacional: a ACP que solicitou o pagamento do benefício assistencial da prestação continuada aos idosos palestinos refugiados em São Paulo (2010) e a ACP que pediu o reconhecimento do *status* de refugiado dos migrantes haitianos (2012). Nessa última oportunidade, o Ministério Público Federal afirmou que “*torna-se imperativo reconhecer que a legalização dos imigrantes haitianos, por meio do reconhecimento da condição jurídica de refugiados*”. Tal reconhecimento seria tão importante

---

<sup>138</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 53.

<sup>139</sup> HATHAWAY, James C. Food Deprivation: A basis for refugee status? **Social Research**, v. 81, nº. 2, Summer 2014. Michigan, USA: University of Michigan Law School, 2014, p. 327-339, p. 330.

<sup>140</sup> CLARO. Op. cit., p. 334.

<sup>141</sup> Ibidem, p. 334.

para o país quanto o “interesse nacional”<sup>142</sup>, conquanto este último fosse entendido como o interesse público convergente dos próprios nacionais brasileiros<sup>143</sup>.

Entende-se que as normas internacionais de direitos humanos devem guiar a concepção que se tem sobre a condição do refugiado e sobre o que configura perseguição<sup>144</sup>. Tomando-as como base, todos os direitos humanos são equivalentes e indivisíveis, não podendo haver uma hierarquização entre os mesmos, através da qual se determine que a violação da vida é digna de proteção, mas a violação do acesso à água e à comida<sup>145</sup>, não o é<sup>146</sup>. Ao ampliar a concepção tradicional de refugiado, esses juízes têm tentado dar sistematicidade à definição de refugiado determinada pela Convenção e aos valores estabelecidos pelo direito internacional dos direitos humanos<sup>147</sup>.

De toda forma, independentemente da efetiva configuração do elemento perseguição nos casos de degradação ambiental e do desastre natural, neles se necessita do mesmo tanto de proteção internacional quanto nos casos em que ela se configura. Seja no sentido garantir a sobrevivência e a segurança das populações afetadas ou de auxiliar na própria reconstrução Estado afetado<sup>148</sup>.

### 2.2.2. Utilização de tratados internacionais alternativos à Convenção de Genebra de 1951

Carolina de Abreu Batista Claro propôs a criação de uma governança migratória ambiental global, que incluía regulamentos e convenções ambientais já vigentes no direito internacional. Nesse sentido, a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas de 1992 (UNFCCC), a Convenção da ONU para o Combate à Desertificação de 1996 e a Agenda

---

<sup>142</sup> À época da interposição da ACP dos haitianos, em 2012, ainda estava em vigor era o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º. 6.815/80), que erigia o “interesse nacional” como principal definidor na política migratória brasileira (art. 1º), em detrimento da prevalência dos direitos humanos.

<sup>143</sup> BRASIL. Procuradoria da República do Estado do Acre. **Ação Civil Pública dos Refugiados Haitianos**. Ação impetrada em 25 de janeiro de 2012. Disponível em <http://www.prf.mpf.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view> Acesso em 02 jun. 2018, p. 13.

<sup>144</sup> Ibidem, p. 332.

<sup>145</sup> Direitos garantidos pelo art. 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas de 1966, internalizado pelo Decreto 591/92. Disponível em <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)> Acesso em 18 abr. 2018.

<sup>146</sup> HATHAWAY, James C. Food Deprivation: A basis for refugee status? **Social Research**, v. 81, n.º. 2, Summer 2014. Michigan, USA: University of Michigan Law School, 2014, p. 327-339, p. 332.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 331.

<sup>148</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 106.

21 da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 já seriam diretamente aplicáveis aos refugiados ambientais<sup>149</sup>.

Partindo-se das fontes primárias do artigo 38(1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, a autora pretendeu demonstrar que os refugiados ambientais podem ser protegidos pela legislação e política internacional independentemente da existência de instrumentos legais específicos<sup>150</sup>. Ela defendeu que, enquanto o direito internacional não apresente uma tutela adequada ao refugiado ambiental, sejam ampliados os mandatos das agências internacionais já existentes e o engajamento da sociedade civil, tanto em prol da diminuição das causas da migração forçada nos países de origem, quanto da melhoria da acolhida dos refugiados nos países receptores<sup>151</sup>.

Ilona Millar e Kylie Wilson exploraram as possibilidades de conciliação entre a realidade do migrante ambiental e a legislação vigente, e também concluíram com a sugestão da aplicação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima de 1992. As autoras procuraram encontrar uma solução mais factível para a aparente ausência de regulação internacional sobre o refúgio ambiental, a qual pudesse ter resultados maiores a curto e médio prazo. Por isso, ao invés de defender a realização de uma nova convenção ou a modificação da CRER, elas defenderam a concretização da Agência para a Coordenação dos Deslocamentos Forçados por Mudanças Climáticas, sugerida na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015, no âmbito da própria UNFCCC<sup>152</sup>.

### 2.2.3. O refúgio como costume internacional

O ECIJ conceitua costume internacional como a “*prática geral aceita como sendo direito*” (art. 38.b)<sup>153</sup>, o qual resulta da prática geral e consistente por parte do Estado. Nenhum tratado internacional na história conseguiu reunir todos os Estados que compõem a comunidade

---

<sup>149</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 198.

<sup>150</sup> Ibidem, p. 217.

<sup>151</sup> Ibidem, p. 217.

<sup>152</sup> MILLAR, Ilona. WILSON, Kylie. **Towards a Climate Change Displacement Facility in** CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 420-48.

<sup>153</sup> BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)> Acesso em 26 jun. 2018.

internacional, por isso, o costume ainda tem grande importância do âmbito das relações internacionais<sup>154</sup>.

O refúgio, além de ser um instituto jurídico que vincula os Estados contratantes da Convenção de Genebra de 1951, também pode ser entendido como costume internacional<sup>155</sup>. Tal costume se fundamenta na tradição antiga de recepcionar pessoas forçadas a sair dos seus lugares de origem ou residência habitual<sup>156</sup> e é demonstrado por meio da prática dos Estados somada à *opinio juris* com relação a tal proteção.

Como no caso das normas imperativas (ou cogentes) de direito internacional, cuja validade está prescrita no artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (CVDT)<sup>157</sup>, O costume internacional constitui exceção ao consentimento dos Estados em se vincularem às normas internacionais, uma vez que ele obriga ao Estado independentemente da adesão do mesmo a determinado tratado internacional. Mecanismos e garantias previstos em tratados internacionais de direitos humanos podem ser considerados costume internacional e, conseqüentemente, vincular Estados não contratantes<sup>158</sup>.

Dessa forma, a obrigação estatal de oferecer refúgio se desprende a Convenção de Genebra de 1951: o princípio do *non-refoulement* passa a vincular também aos Estados não contratantes na CRER, mas mais do que isso, o Estado fica obrigado a recepcionar qualquer pessoa que chegue às suas fronteiras após ter sido forçosamente deslocada, não somente àquelas pessoas que se enquadram nos limites da referida convenção – o caso do refugiado ambiental.

#### 2.2.4. Utilização de princípios gerais do direito

Quando os princípios gerais do direito são levados em conta na concessão de tutela jurídica, não só aos refugiados ambientais, mas aos migrantes como um todo, se destacam os princípios da humanidade, do *non-refoulement*, da igualdade, da não discriminação, da cooperação, da solidariedade e da responsabilidade.

---

<sup>154</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015, p. 135.

<sup>155</sup> JUBILUT, Lílíana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 35.

<sup>156</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>157</sup> BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)> Acesso em 26 jun. 2018.

<sup>158</sup> Ibidem, p. 145.

A discricionariedade do Estado na admissão e nas condições de permanência do estrangeiro dentro dos seus limites territoriais, justificada pela sua soberania, é limitada pelas normas de direito internacional dos direitos humanos aplicáveis, e, por conseguinte, pelo regime jurídico internacional dos refugiados<sup>159</sup>. Não obstante o fato de os Estados imporem regras para admissão e permanência de estrangeiros em seu território, uma vez que estes estrangeiros entrem no país, e mesmo que indocumentados, as autoridades estatais devem respeitar tanto a normativa internacional de direitos humanos, quanto a normativa específica (doméstica e internacional) relativa aos migrantes.

O princípio da humanidade está fundamentado no respeito à pessoa, principalmente à sua vida e incolumidade física e psíquica. Dele deriva o princípio da proteção humanitária, aplicável a todas as pessoas em situação de guerra desde as Convenções de Genebra de 1864, 1929 e 1949, e que passou a ser aplicado também em situações de desastres ambientais por Estados, organismos internacionais e ONGs de alcance internacional<sup>160</sup>.

O princípio da humanidade relaciona-se aos fundamentos da proteção internacional de direitos humanos e diz respeito à proteção de todas as pessoas, em tempo de paz e de guerra, contra qualquer ato ou fato que lhes possa causar detrimento da sua condição humana<sup>161</sup>.

Na discussão dos refugiados ambientais, também se destaca o princípio do *non-refoulement*, que por sua vez, é considerado costume internacional e, conseqüentemente, é oponível também aos Estados que não são partes da Convenção de 1951. Isso se justifica pelo dever intrínseco de proteger pessoas sob sua jurisdição ou dentro dos seus limites territoriais contra qualquer forma de perseguição que possa causar-lhes dano ou levá-los à morte<sup>162</sup>.

A Resolução da ONU A/AC.96/904, de 1998, afirmou que se deve buscar ampliar a gama de instrumentos jurídicos direcionados aos migrantes, deslocados e refugiados que tenham como base o dever de solidariedade internacional comum<sup>163</sup>. Nessa linha, Tiago Schneider de Jesus destaca o papel do princípio da solidariedade na tutela jurídica dos migrantes ambientais<sup>164</sup> (expressão que prefere em relação a “refugiado ambiental”), segundo o autor:

---

<sup>159</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 17.

<sup>160</sup> Ibidem, p. 151.

<sup>161</sup> Ibidem, p. 150.

<sup>162</sup> Ibidem, p. 156.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 131-68.

<sup>164</sup> O autor prefere a expressão “migrante ambiental”, pois considera que o termo “refugiado ambiental” designa apenas uma espécie de migrante ambiental, aquele deslocado por catástrofe natural. JESUS, Tiago Schneider de. **Um Novo Desafio Ao Direito: Deslocados/Migrantes Ambientais**. Reconhecimento, Proteção E Solidariedade. 2009. 128f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009. p. 62.

O equilíbrio ambiental é, nesse sentido, pressuposto para garantir melhores condições de vida a todas as pessoas, podendo somente ser conquistado com a participação de todos os povos do mundo. No direito a um meio ambiente equilibrado estaria implícito o compromisso dos Estados em auxiliarem os demais países afetados por alterações no ambiente que produzam deslocados ambientais<sup>165</sup>.

Por fim, ressalta-se a teoria de Siobhán McInerney-Lankford, cuja premissa é a de que os instrumentos legais vigentes no direito internacional dos direitos humanos já ofereçam diversas possibilidades de proteção ao migrante ambiental. Ela destaca a utilização dos princípios da igualdade e da não-discriminação, já que as populações efetivamente forçadas a migrar geralmente são aquelas já sujeitas a múltiplos padrões de discriminação, seja pela falta de recursos do próprio Estado de origem ou da classe social à qual elas pertencem<sup>166</sup>.

Diante do exposto, acredita-se que a solução ideal para a situação política atual de negação da existência do refúgio ambiental é o seu reconhecimento como refúgio convencional através da elaboração de um novo protocolo relativo à Convenção de Genebra de 1951. Através dele, o conceito convencional de refugiado seria ampliado de forma a abarcar o refugiado ambiental. Não obstante, é evidente que já existem instrumentos legais no direito internacional que possibilitam, juridicamente, a exigência de prestação de assistência estatal ao refugiado ambiental. Isto é, a tutela jurídica do refugiado ambiental pelo direito internacional já existe, ainda que não expressamente, seja por meio de tratados internacionais dos quais o Estado é signatário, pelo próprio costume internacional (que independe de tratado) ou até mesmo pelos princípios gerais de direito, com ênfase na preservação da dignidade da pessoa humana.

---

<sup>165</sup> Ibidem, p. 108.

<sup>166</sup> MCINERNEY-LANKFORD, Siobhán. **Climate Change, Human Rights and Migration: A legal analysis of challenges and opportunities** in CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed). CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elger Publishing, 2017, p. 131-68.



### 3. O CASO DOS HAITIANOS NO BRASIL

A migração haitiana para o Brasil, intensificada após o terremoto de 2010, apresenta todos os elementos que demonstram a existência dos refugiados ambientais<sup>167</sup>. De acordo com Carolina Claro:

Os haitianos que emigraram não são refugiados convencionais, mas são, sim, refugiados ambientais porque foram forçados a migrar em decorrência de um fator ambiental (neste caso, ocorrido sem a interferência antrópica no meio); tampouco essas pessoas podem ser consideradas deslocados ambientais, protegidos pelos princípios dos IDPs, pelo simples fato de que migraram internacionalmente, enquanto os IDPs são protegidos por migrarem internamente ao país de origem<sup>168</sup>.

O terremoto que atingir o Haiti em 2010 e o posterior furacão que passou pela ilha em 2016 se transformaram em verdadeiras catástrofes ambientais num país cuja infraestrutura já era precária<sup>169</sup>. Até hoje, o Estado haitiano enfrenta grandes dificuldades no processo de reconstrução do país. O custo das perdas em infraestrutura causadas por esses eventos foi avaliado pelo Banco Mundial em 7.9 bilhões de dólares e, atualmente, a reconstrução do país vem sendo financiada por organizações, fundos e doadores internacionais.

O referido terremoto é considerado por alguns como o pior desastre urbano da atualidade, tendo resultado em mais de 300 mil vítimas fatais e aproximadamente 1.5 milhão de pessoas desabrigadas<sup>170</sup>. A maior parte da população atingida se encontra em abrigos improvisados e o acesso a serviços públicos essenciais é muito limitado. Além disso, a corrupção política, a falta de segurança e policiamento nos abrigos, e a disputa por posse de terras pós-desastre fez aumentar ainda mais a tensão social, o que acabou gerando muitos conflitos e intensificando a violência urbana<sup>171</sup>.

Nesse contexto, grande parte da população haitiana se viu forçada a abandonar o país, em busca de um lugar no qual poderiam ter suas necessidades básicas minimamente alcançadas, isto é, um lugar que oferecesse condições de sobrevivência digna. O Brasil foi um dos países

---

<sup>167</sup> RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 102.

<sup>168</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 68.

<sup>169</sup> O Haiti ocupa a 158ª posição entre 182 nações listadas no relatório do Índice de Desenvolvimento Humano de 2011, sendo que, de acordo com o World Factbook da Agência de Inteligência dos EUA (2012), 80% da população do país vive abaixo da linha da pobreza. PACÍFICO, Andrea Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly Ferreira. O Status do Imigrante Haitiano no Brasil após o Terremoto de 2010 sob a Perspectiva do Pós-Estruturalismo. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: Um enfoque multidimensional**, Brasília, 1ª ed., n.º. 1, p. 107-125, 2013, p. 110.

<sup>170</sup> RAMOS, Op. cit., p. 57.

<sup>171</sup> Ibidem, p. 57.

que se destacou entre os destinos escolhidos, assim como a República Dominicana e os Estados Unidos.

Estima-se que entre 2010 e 2016, cerca 67 mil haitianos tenham entrado no Brasil<sup>172</sup>. A relevância jurídica e social desse fato foi reconhecida pelo Governo Federal, por isso, o Conselho Nacional de Imigração (órgão ligado ao Ministério do Trabalho) editou a Resolução Normativa nº 97 de 13 de janeiro de 2012. A referida norma visava regularizar a situação jurídica das vítimas da catástrofe que alcançassem o território brasileiro, sendo expressa ao conceder visto permanente para o nacional do Haiti por razões humanitárias<sup>173</sup>.

Não obstante, o visto humanitário não se confunde com o refúgio. O primeiro é um visto de permanência outorgado pelo Conselho Nacional de Imigração, podendo ser concedido ao estrangeiro solicitante de refúgio em necessidade de proteção humanitária, mas que não se inclua nos critérios estabelecidos pela lei brasileira de refúgio<sup>174</sup>. Enquanto o segundo é um instituto do direito internacional, regido pela Convenção de Genebra de 1951 e supervisionado globalmente pelo ACNUR.

### 3.1. A Tutela Jurídica do Refugiado Ambiental no Brasil

Inicialmente, reitera-se que os haitianos, na condição de refugiados ambientais, não são expressamente abrangidos pela Convenção de Genebra de 1951<sup>175</sup>.

Além da legislação internacional, merece destaque a legislação doméstica. Assim, ressaltamos que os Estados podem, individualmente, promover uma tutela jurídica específica para o refugiado ambiental. Cuba, por exemplo, reconhece o *status* de refugiado a todo o

---

<sup>172</sup> NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **ONU lança estudo sobre migração haitiana para Brasil, Chile e Argentina**. [25 de agosto de 2017]. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/onu-lanca-estudo-sobre-migracao-haitiana-para-brasil-chile-e-argentina/> > Acesso em 08 jun. 2018.

<sup>173</sup> “Art. 1º. Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro”. BRASIL. Conselho Nacional De Imigração. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 a nacionais do Haiti. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083> > Acesso em 30 maio 2018.

<sup>174</sup> ALTO COMISSARIADOS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

<sup>175</sup> Apesar da ausência de menção expressa ao refugiado ambiental e da discussão acerca da adequação do refúgio ambiental às disposições da CRER, e tendo em vista que a situação de refúgio é analisada individualmente, há casos de haitianos reconhecidos como refugiados em outros países. Enquanto o Brasil só reconheceu o *status* de refugiado de 2 solicitantes haitianos, um em 2008 e outro em 2016 (segundo dados da 3ª edição do relatório do Conare “Refúgio em Números”, de 2017), os Estados Unidos, por exemplo, reconheceu o *status* de 326 solicitantes só em 2016 (segundo dados do Departamento de Segurança Interna do país, disponíveis em < [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees\\_Astylees\\_2016\\_0.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees_Astylees_2016_0.pdf) >, acessados em 20 jun. 2018).

migrante internacional forçado, seja por conflito social armado ou por fenômeno da natureza. Logo, aquele país já inclui o refugiado ambiental na categoria convencional de refugiado<sup>176</sup>, oferecendo-lhes a ambos o mesmo tratamento. Esse não é o caso do Brasil, pois os refugiados ambientais não são reconhecidos pela lei brasileira de refúgio (Lei nº. 9.474/1997), que por sua vez, amplia um pouco o conceito de refugiado adotado pela CRER, mas não o suficiente para abarcá-los.

Não obstante, o refúgio no Brasil não está vinculado somente à CRER e ao seu respectivo protocolo, mas também à Declaração de Cartagena, que prevê a grave e generalizada violação dos direitos humanos no rol de causas que ensejam o direito de refúgio. Daquela declaração, derivaram outras, como a Declaração e Plano de Ação do Brasil (2014), na qual os países da América Latina e Caribe concordaram em *“implementar soluções inovadoras para os refugiados e pessoas deslocadas”*<sup>177</sup>; além da Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano (2010), que recomendou expressamente a consideração da *“possibilidade de adotar mecanismos adequados de proteção nacional para lidar com novas situações não previstas pelos instrumentos internacionais relativos à proteção dos refugiados”*<sup>178</sup>.

Salienta-se também que, assim como no âmbito internacional, é possível a utilização de princípios para concretizar uma tutela jurídica para os refugiados ambientais. A Constituição Federal elenca uma série de princípios a serem seguidos pelo Estado no tratamento da sua população – conceito que engloba todas as pessoas presentes no território nacional, nacionais ou estrangeiras – e nas relações diplomáticas com outros países. Em relação ao tema ora tratado,

---

<sup>176</sup> CUBA. **Decreto-Lei nº 302 Modificativo de la Ley n 167 1.312**, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ministério de Justicia, 16 de octubre de 2012. Disponível em: <[http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria\\_cuba\\_2012.pdf](http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf)>. Consulta: 02/01/2015 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 173.

<sup>177</sup> **DECLARAÇÃO do Brasil**: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe, Brasília, Brasil, 3 de dezembro de 2014. Disponível em < <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>> Acesso em 02 jun. 2018.

<sup>178</sup> **DECLARAÇÃO de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano**: adotada no marco da celebração do sexagésimo aniversário do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do quinquagésimo aniversário da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, Brasília, Brasil, em 11 de novembro de 2010. Disponível em < [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1)> Acesso em 02 jun. 2018.

destaca-se a pertinência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, previstos nos artigos 1º e 3º, respectivamente.

Nesse sentido, também ganha importância o princípio da solidariedade, previsto no art. 2º da CRFB/88. Ele se revela como mais do que uma mera sugestão moral para o brasileiro, mas constitui verdadeiro dever do Estado e dos particulares de construir uma sociedade solidária. Por conseguinte, em situações de degradação ou desastre ambiental grave, é dever do Estado prestar uma ação positiva de ajuda aos necessitados<sup>179</sup>.

Não obstante a normatividade dos princípios no ordenamento jurídico, revelou-se a necessidade da criação de um instrumento jurídico específico que regulasse expressamente a entrada dos haitianos – largamente reconhecidos como refugiados ambientais – no país. A saída encontrada pelo governo brasileiro foi a edição da Resolução Normativa nº. 97 de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração, norma adotada como medida excepcional de concessão de autorização de residência permanente<sup>180</sup>.

A Resolução Normativa nº. 97/2012 do CNIg identificou as razões humanitárias que justificam a concessão do visto de permanência para haitianos com o *“agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”* (art. 1º, parágrafo único)<sup>181</sup>. Mas somente a nova Lei de Migração de 2017 correlacionou, de forma geral e abstrata, os desastres ambientais e a migração.

A Lei nº 6.815/1980, chamada de Estatuto do Estrangeiro, regulava a situação jurídica do estrangeiro no Brasil até a entrada em vigor da Lei nº. 13.445/2017, a Lei de Migração. Ela se referia a todo não nacional simplesmente como “estrangeiro”, e determinava que, na sua aplicação, seriam atendidos *“precipualemente à segurança nacional, à organização institucional,*

---

<sup>179</sup> DEMOLINER, Karine Silva. **O Princípio Da Solidariedade No Contexto De Um Estado Socioambiental De Direito**. 2011. 283f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2011. p. 135-140 *apud* BUENO, Cláudia da Silva. **“Refugiados Ambientais”: Em busca de amparo jurídico efetivo**. Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em 18 de junho de 2012. Disponível em [http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012\\_1/claudia\\_bueno.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/claudia_bueno.pdf)> Acesso em 02 maio 2018, p. 21.

<sup>180</sup> CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; CLARO, Carolina de Abreu Batista; JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Erika Pires. Environmental Migration In Brazil: Current context and systemic challenges. **Revista Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series**. 5ª ed., vol. 2, maio/2016. Genebra, 2016, p. 2.

<sup>181</sup> BRASIL. Conselho Nacional De Imigração. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 a nacionais do Haiti. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>> Acesso em 30 maio 2018.

*aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional*”<sup>182</sup>.

A Lei de Migração instituiu a “acolhida humanitária”, que se destina, dentre outros casos, à recepção de vítimas de desastre ambiental.

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

[...] § 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento<sup>183</sup>.

A nova lei reconheceu a diversidade dos fluxos migratórios, distinguindo o imigrante, do emigrante, do residente fronteiriço, do visitante e do apátrida (art. 1º). Ela também define um rol extenso de princípios pelos quais se deve guiar o tratamento dos estrangeiros (art. 3º), além de reiterar a condição de igualdade entre eles e os nacionais (art. 4º)<sup>184</sup>.

### **3.2. A Resolução Normativa nº 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração**

Inicialmente, os haitianos que chegavam ao Brasil solicitavam o reconhecimento do *status* de refugiado com base na lei de refúgio brasileira (Lei nº. 9.474/1997), segundo a qual “*será reconhecido como refugiado todo indivíduo que [...] devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país*” (art. 1º, III)<sup>185</sup>. Sendo a “grave e generalizada violação de direitos humanos” referida, a situação social do Haiti após o terremoto – que só agravou a crise humanitária já existente no país. No entanto, não havia segurança jurídica nenhuma quanto ao reconhecimento ou não do refúgio, pois, como já visto, a questão da adequação da situação do refugiado ambiental ao instituto jurídico do refúgio é extremamente controversa.

Diante disso, o Conselho Nacional de Imigração resolveu utilizar a RN nº. 27 de 25 de novembro de 1998, que dispõe que “*serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as*

---

<sup>182</sup> BRASIL. Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm) > Acesso em 30 maio 2018.

<sup>183</sup> BRASIL. Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm) > Acesso em 30 maio 2018.

<sup>184</sup> BRASIL. Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017. Op. cit.

<sup>185</sup> BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm) > Acesso em 31 maio 2018.

*situações especiais e os casos omissos [da legislação migratória], a partir de análise individual”* (art. 1º)<sup>186</sup>. Assim, o órgão regularizou, diretamente, a situação jurídica de 199 que já estavam no Brasil e já não haviam sido reconhecidos como refugiados pelo Conare<sup>187</sup>.

No entanto, ainda era necessária uma tomada de decisão clara por parte do governo federal, na forma da edição de uma norma reguladora específica para o tratamento dos fluxos migratórios haitianos que atingiam o país. Nesse contexto, o CNIg editou a Resolução Normativa nº. 97/2012, que concedeu visto de permanência para os haitianos nos seguintes termos:

Art. 1º. Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º. O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores. (Redação do caput dada pela Resolução Normativa CNIg Nº 102 DE 26/04/2013)<sup>188</sup>.

A RN nº 97/2012, CNIg regularizou a situação jurídica dos haitianos que haviam chegado ao Brasil até a sua entrada em vigor e estabeleceu uma cota de 1.200 vistos humanitários para haitianos a serem concedidos por ano (art. 2º) – disposição que foi alterada pela RN nº. 102/2013, CNIg, a qual revogou o limite de vistos anteriormente previsto.

Nos esforços por regularizar a migração haitiana para o Brasil, foi aberto em 2015, em Porto Príncipe, capital do Haiti, um centro de recebimento de pedidos de visto de permanência por razões humanitárias no Brasil (Brazil Visa Application Centre – BVAC). O centro é gerido

---

<sup>186</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº. 27, de 25 de novembro de 1998**. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Disponível em < <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinke.php?numlink=1-162-36-1998-11-25-27>> Acesso em 02 jun. 2018.

<sup>187</sup> FARIA, Andressa Virgínia de; FERNANDES, Duval. O Visto Humanitário Como Resposta ao Pedido de Refúgio dos Haitianos. **Revista brasileira de estudos de população**, Belo Horizonte, v. 34, nº. 1, p. 145-161, jan./abr. 2017, p. 153.

<sup>188</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº. 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>> Acesso em 23 maio 2018.

pela Embaixada Brasileira no Haiti em parceria com a OIM e se especializa na concessão de vistos humanitários e vistos de reunião familiar (art. 30, inc. I, “i”, Lei n.º. 13.445/2017) <sup>189</sup>.

A abertura do centro também objetivava organizar a entrada dos haitianos no Brasil: sem o visto, a grande maioria deles chegava pelo Acre, estado com infraestrutura insuficiente para acomodar uma grande leva de migrantes recém-chegados; com o visto, os migrantes poderiam chegar diretamente às cidades do Rio de Janeiro ou São Paulo, mais preparadas para recebê-los <sup>190</sup>. Além disso, também se pretendia barrar o trabalho dos “coiotes” nesses fluxos migratórios <sup>191</sup>. A OIM apontou que eles trabalhavam fazendo os imigrantes acreditarem que o Brasil não fora afetado pela crise econômica de 2008, e que por isso haveria empregabilidade instantânea no país, e chegavam a cobrar 4.500 dólares pela viagem desde o Haiti <sup>192</sup>.

O visto de residência permanente se regia pelos termos do Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º. 6.815/1980), logo, ele duraria cinco anos e estaria condicionado ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional (art. 18, EE). Além disso, ele possibilitava a obtenção do registro nacional de estrangeiro (equivalente à cédula de identidade), do CPF e da carteira de trabalho, permitindo que o estrangeiro se sustentasse pelos seus próprios meios <sup>193</sup>.

O Estatuto do Estrangeiro foi baseado, primordialmente, no princípio da segurança nacional. Por isso, a lei dispunha que o visto de permanência teria como objetivo único *“propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento”* (art. 16). Somente em 2016, quatro anos após a resolução ora discutida, foram acrescentadas previsões de concessão de visto de permanência à

---

<sup>189</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **IOM Opens Brazil Humanitarian Visa Application Centre in Haiti**. [29 de setembro de 2015]. Disponível em < <https://www.iom.int/news/iom-opens-brazil-humanitarian-visa-application-centre-haiti> > Acesso em 31 maio 2018.

<sup>190</sup> Segundo informações da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Acre, houve uma queda de 96% no número de haitianos que chegaram ao Estado entre 2014 e 2015; enquanto em janeiro daquele ano registraram-se 1.393 migrantes, em dezembro o número despencou para 54. FULGÊNCIO, Caio. N.º de haitianos que entram no Brasil pelo Acre cai 96% em 12 meses. **G1 Globo**. [08 de janeiro de 2016]. Disponível em < <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/01/n-de-haitianos-que-entram-no-brasil-pelo-acre-cai-96-em-12-meses.html> > Acesso em 18 jun. 2018.

<sup>191</sup> FARIA, Andressa Virgínia de; FERNANDES, Duval. O Visto Humanitário Como Resposta ao Pedido de Refúgio dos Haitianos. **Revista brasileira de estudos de população**, Belo Horizonte, v. 34, n.º. 1, p. 145-161, jan./abr. 2017, p. 154.

<sup>192</sup> Ibidem, p. 151.

<sup>193</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 68.

pessoa vítima de tráfico internacional de pessoas (art. 18-A, *caput*) e a título de reunião familiar (art. 18-A, §1º).

Com isso em vista, a resolução em comento representou uma grande inovação na política migratória brasileira, cujo instrumento normativo principal ainda era o Estatuto do Estrangeiro. A incorporação das violações de direitos humanos às razões para a concessão de visto de permanência no país demonstrou uma mudança no tratamento que o Estado se propõe a conferir ao migrante.

### **3.3. A Nova Lei de Migração e o Instituto Jurídico da “Acolhida Humanitária”**

Inicialmente, o governo brasileiro entendeu a migração dos haitianos para o país como uma situação especial na seara das migrações internacionais, e por isso, merecedora de uma solução pontual e exclusiva. No entanto, a realidade dos fluxos migratórios atuais e a necessidade de adequação da política migratória brasileira com os princípios estabelecidos pela CRFB/88 exigiram uma mudança mais substancial do que a que poderia ser promovida por uma simples resolução normativa, e com aplicabilidade restrita a uma só nacionalidade.

Nesse sentido, o modelo de concessão de visto de residência por razões humanitárias, adotado na RN nº 97/2012, CNIg, foi reiterado pela Lei nº 13.445/2017, a nova Lei de Migração, a qual prevê o instituto da “acolhida humanitária”. Através dela, o nacional de qualquer país e o apátrida poderão entrar e permanecer regularmente no Brasil se o seu país for atingido por desastre ambiental, dentre outros casos:

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

[...] c) acolhida humanitária;

[...] § 3º. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> BRASIL. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)> Acesso em 23 maio 2018.



A nova lei prevê o visto temporário por razões humanitárias para as pessoas que desejam entrar (e permanecer) no território brasileiro (art. 14, inc. I, “c”) e a autorização de permanência por razões humanitárias para aquelas que já se encontram no país (art. 30, inc. I, “c”). Elas funcionam de maneira similar ao visto humanitário previsto pela RN nº 97/2012, CNIG, pois regularizam a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e permitem o seu livre exercício de atividade laboral.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017, o qual determinou que os vistos temporários, dentre eles o humanitário, poderão ser transformados em autorização de residência (art. 50)<sup>195</sup>. O decreto também previu que o procedimento de concessão do visto deveria ser regulado por um ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública das Relações Exteriores e do Trabalho (art. 36, §1º). O que, no caso dos haitianos, se concretizou através da Portaria Interministerial nº. 10 de 6 de abril de 2018. A portaria, por sua vez, estabeleceu os prazos de duração das modalidades de acolhida humanitária para haitianos: 90 dias para o visto (art. 2º, §1º) e 2 anos para a autorização de residência (art. 4º, parágrafo único).

O Decreto nº. 9.199/2017 já havia definido que a autorização de residência permanente dura, a princípio, 2 anos (art. 142, §2º), e pode ser estendida por mais 2 anos ou por prazo indeterminado (art. 142, §3º). Nesse contexto, a Portaria Interministerial nº. 10 de 6 de abril de 2018 estabeleceu que a concessão de autorização de residência por prazo indeterminado depende da comprovação de meios próprios de subsistência no Brasil (art. 7º)<sup>196</sup>.

Logo, percebe-se que a autorização de residência permanente, apesar de ser assim chamada, não é realmente permanente, podendo ser retirada após 2 ou 4 anos da concessão. Nesse contexto, pessoas que, por exemplo, sejam trabalhadoras autônomas no Brasil e, por isso, tenham mais dificuldade em comprovar para o governo que efetivamente possuem meios próprios de subsistência, provavelmente não poderão obterão a autorização de residência por prazo indeterminado.

Ressalta-se que a legislação migratória brasileira atual reconhece expressamente a vulnerabilidade especial do refugiado ambiental, não só porque concede o direito de acolhida

---

<sup>195</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)> Acesso em 02 jun. 2018.

<sup>196</sup> BRASIL. Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho. **Portaria Interministerial nº. 10, de 6 de abril de 2018**. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. Disponível em <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2010-2018.pdf> Acesso em 02 jun. 2018.

humanitária para a vítima de desastre ambiental, mas porque o art. 312, §5º do Decreto n.º. 9.199/2017 determina que as pessoas beneficiadas por autorização de residência por acolhida humanitária serão consideradas pertencentes a grupos vulneráveis (e por isso não lhes serão cobradas taxas e emolumentos consulares para a concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória).

Vê-se que, por não estar vinculado à Convenção de Genebra de 1951, o visto humanitário pode contemplar um rol maior de pessoas – a exemplo dos refugiados ambientais – do que o refúgio, um instituto do direito internacional. No entanto, ao depender unicamente da política interna do país receptor, ele é menos seguro para o migrante.

O refugiado não pode ter sua entrada negada por qualquer país signatário da CRER, graças ao princípio do *non-refoulement*<sup>197</sup>, enquanto isso, o visto humanitário é ser criado por ato administrativo ou legislativo nacional específico, podendo ser retirado a qualquer momento. A exemplo dos Estados Unidos, que encontrou solução similar à do Brasil para o aumento do fluxo de migrantes haitianos após o terremoto de 2010: a concessão de um “*status* de proteção temporária” (*temporary protected status*), que permitiu a residência regular daqueles migrantes no país sem o reconhecimento dos pedidos de refúgio. A precariedade do instituto foi comprovada com o aviso do governo americano, em maio de 2018, de que a proteção temporária para haitianos irá terminar no dia 22 de julho de 2019<sup>198</sup>.

Além disso, a acolhida humanitária ainda se assemelha ao visto humanitário previsto pela RN n.º. 97/2012, CNIg, no sentido de que a sua aplicabilidade também depende de determinação governamental, isto é, a concessão de acolhida humanitária a determinado grupo de migrantes precisa de prévia decisão política que a determine. No caso dos haitianos, ela se concretizou na Portaria Interministerial n.º. 10 de 6 de abril de 2018, a qual regula o visto humanitário concedido especificamente à população haitiana no Brasil. No caso dos venezuelanos, ela simplesmente não se concretizou.

---

<sup>197</sup> **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro.** André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 31.

<sup>198</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Homeland Security. U.S. Citizenship and Immigration Services. **Temporary Protected Status Designated Country: Haiti.** Disponível em <<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status/temporary-protected-status-designated-country-haiti>> Acesso em 20 jun. 2018.

### 3.3.1. O uso da acolhida humanitária no caso dos venezuelanos no Brasil

Nos últimos dois anos, grandes fluxos migratórios provindos da Venezuela começaram a chegar no Brasil. Em fevereiro de 2018, estimou-se que uma média diária de 800 venezuelanos entrasse no país, principalmente através do Estado de Roraima. De acordo com informações da Polícia Federal, cerca de 40 mil venezuelanos estão abrigados hoje em Boa Vista, o que representa 12% da população da cidade<sup>199</sup>.

A Venezuela enfrenta uma grave crise política e econômica que faz com que milhares de seus cidadãos fujam; faltam comida, itens de higiene e remédios no país. A ONU relata que ocorrem prisões políticas e práticas de tortura e assassinatos, e a Procuradoria do Tribunal Penal Internacional investiga informações de indivíduos e organizações que atribuem crimes contra a humanidade ao presidente Nicolás Maduro<sup>200</sup>.

A situação daquele país configura um quadro de grave instabilidade institucional, um estado de calamidade de grande proporção e uma grave violação dos direitos humanos da população venezuelana – causas ensejadoras da acolhida humanitária, de acordo com o art. 14, inc. I, §3º da Lei de Migração. Todavia, o governo brasileiro decidiu que os migrantes venezuelanos não fazem jus à tutela promovida pelo referido instituto.

O Decreto nº. 9.285 de 15 de fevereiro de 2018, reconheceu que a Venezuela passa por uma crise humanitária e a vulnerabilidade especial dos fluxos migratórios provenientes daquele país. A Medida Provisória nº. 820, de 15 de fevereiro de 2018 (vigente até 15 de junho de 2018), dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária<sup>201</sup>.

Contudo, atualmente, a autorização de residência conferida aos venezuelanos no Brasil não é regulada pela Lei de Migração, mas pela Portaria Interministerial nº. 9 de 14 de março de 2018, que substituiu a Resolução Normativa nº. 126, CNIg de 03 de março de 2017. Ambas

---

<sup>199</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Publicada medida provisória para atender venezuelanos que migram para Roraima. [16 de fevereiro de 2018]. **Câmara Notícias**. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/553375-PUBLICADA-MEDIDA-PROVISORIA-PARA-ATER-VEZEU-ELANOS-QUE-MIGRAM-PARA-RORAIMA>.html> Acesso em 06 jun. 2018.

<sup>200</sup> CHARLEAUS, João Paulo. 3 diferenças entre as migrações haitiana e venezuelana no Brasil. [13 de março de 2018]. São Paulo: **Nexo Jornal**. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/13/3-diferen%C3%A7as-entre-as-migra%C3%A7%C3%B5es-haitiana-e-venezuelana-no-Brasil>> Acesso em 06 jun. 2018.

<sup>201</sup> CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 820, de 2018 (Refugiados)**. Disponível em < <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>> Acesso em 06 jun. 2018.

dispõem sobre a concessão de residência temporária de até dois anos ao nacional de país fronteiriço não pertencente ao Mercosul<sup>202</sup>.

A referida portaria promoveu a acolhida dos venezuelanos com base em um dos interesses declarados da política migratória nacional previstos na nova Lei de Migração:

Art. 3º. A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;

No entanto, a situação político-econômica-institucional venezuelana evidentemente se enquadra na previsão da acolhida humanitária. A resistência por parte do governo brasileiro em reconhecê-lo faz aparentar que, apesar da nova Lei de Migração, as decisões governamentais brasileiras continuam a almejar os mesmos objetivos que tinham na época da vigência do Estatuto do Estrangeiro.

Mais uma vez, o Estado brasileiro age de maneira contraditória no tratamento dos migrantes. A nova Lei de Migração solidificou a previsão da acolhida humanitária, anteriormente dirigida aos haitianos (RN n.º. 97/2012, CNIg), aumentando a sua aplicabilidade e erigindo o instituto à categoria de princípio norteador da política migratória nacional (art. 3º, inc. VI). Não obstante a existência de legislação doméstica e recente que preveja a acolhida humanitária para esses casos especiais de vulnerabilidade, as ações governamentais continuam a impedir que os migrantes consigam, efetivamente, acessar a tutela jurídica prometida por esse instituto jurídico.

Ressaltando que a Medida Provisória n.º. 823, de 9 de março de 2018, abriu um crédito extraordinário no valor 190 milhões de reais em favor do Ministério da Defesa, que deverá ser direcionado à assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da Venezuela<sup>203</sup>. Ressaltando que a responsabilização, justamente, do Ministério da Defesa pela resposta humanitária à chegada de migrantes e refugiados contraria os princípios guiadores da nova Lei de Migração.

A partir do momento em que o migrante internacional passa a ser visto como pessoa, cujos direitos humanos devem ser respeitados (art. 3º, inc. I, Lei n.º. 13.445/2018) e que

---

<sup>202</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa CNIg nº 126, de 02 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>> Acesso em 06 jun. 2018.

<sup>203</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação Informatizada - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 823, DE 9 DE MARÇO DE 2018 - Publicação Original**. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-823-9-marco-2018-786240-publicacaooriginal-154971-pe.html>> Acesso em 06 jun. 2018.

potencialmente agregue ao desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do país (art. 3º, inc. VII, Lei nº. 13.445/2018), a liderança na gestão da resposta humanitária passa a ter mais relação com as funções dos ministérios da Justiça ou do Desenvolvimento Social. Militarizar a resposta humanitária só demonstra que, apesar da previsão jurídica da acolhida humanitária, o governo brasileiro continua a visualizar o estrangeiro como uma ameaça externa – à segurança nacional, talvez, como preconizava o antigo Estatuto do Estrangeiro (art. 2º, Lei 6.815/1980).

### 3.3.2. Acolhida humanitária x Refúgio ambiental

Como já mencionado, o refúgio é regido pela Convenção de Genebra de 1951 e é fiscalizado a nível mundial pelo ACNUR. Além disso, o princípio do *non-refoulement*, reconhecido jurisprudencialmente como norma imperativa de direito internacional<sup>204</sup>, determina que o solicitante de refúgio não poderá ser devolvido ao seu país de origem desde o momento da solicitação. Ressalta-se, ainda, que migrantes internacionais com o *status* de refugiado enfrentam situações de discriminação e abuso com menos frequência<sup>205</sup>.

Em contrapartida, a acolhida humanitária é regida exclusivamente por normas nacionais, as quais têm aplicação decidida inconsequentemente pelas autoridades do país. Diante disso, já é possível traçar uma diferença entre os dois grupos de migrantes: ainda que as condições materiais dos refugiados e dos residentes com visto humanitário forem equivalentes, a segunda situação é mais precária que a primeira. Em menos de um ano de vigência da Lei de Migração, essa precariedade já é percebida no caso dos migrantes venezuelanos, aos quais se nega a concessão do visto humanitário apesar do seu claro enquadramento na previsão legal.

Também corrobora com esta afirmação a Resolução Normativa nº 26 do Conare, que entrou em vigor em 29 de março de 2018 e modificou a Resolução Normativa nº 18 do mesmo órgão, a qual disciplina os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio. A nova norma acrescentou, entre as hipóteses de extinção do processo de refúgio, o caso do solicitante que obtém, durante o curso do pedido, autorização para residência regular

---

<sup>204</sup> CINTRA, Natália; CABRAL, Vinícius. O Governo tem uma Solução para Reduzir a Fila de Pedidos de Refúgio: Retirar Direitos dos Refugiados. [06 de junho de 2018] **The Intercept Brasil**. Disponível em < <https://theintercept.com/2018/06/06/resolucao-pedidos-refugio/> > Acesso em 07 jun. 2018.

<sup>205</sup> CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017.

no Brasil (art. 6-B)<sup>206</sup>. Um migrante cuja solicitação de refúgio seja extinta já não estará protegido pelo princípio do *non-refoulement*, logo, poderá ser devolvido ao seu país de origem ainda que se enquadre nos critérios estabelecidos para o reconhecimento do refúgio<sup>207</sup>.

Não se retira por completo o mérito do visto humanitário. Ele possibilitou a regularização da situação jurídica de migrantes internacionais não reconhecidos como refugiados. Bem como, no caso dos haitianos, serviu como tentativa de regularizar o fluxo migratório pós-terremoto; com o visto, a pessoa já saía do Haiti com a autorização de entrada no Brasil no passaporte e, por isso, podia vir por via aérea, por exemplo. Como apontado por Deisy Ventura: “*a grande importância do visto humanitário é evitar a situação migratória irregular, que é geradora de precariedade na partida, no percurso, na chegada e na permanência da pessoa e de sua família no Brasil*”<sup>208</sup>.

No entanto, como ressaltado por Natália Cintra e Vinícius Cabral, o refúgio é um direito de proteção internacional, insubstituível por qualquer alternativa migratória<sup>209</sup>. As condições materiais dos refugiados nos Estados receptores nem sempre são ideais, não obstante, o reconhecimento do *status* de refugiado de alguém significa a aplicação de um regime legal especial àquela pessoa, que estabelece direitos e determina medidas de assistência por parte do Estado. Nesse sentido “*a proteção aos refugiados opera dentro de uma estrutura de direitos e deveres individuais e responsabilidades estatais*”<sup>210</sup>.

O direito do refugiado de ser recebido pelo Estado estrangeiro se fundamenta no direito que ele tem, como ser humano, de pertencer a um Estado. O Estado é essencial para a proteção

---

<sup>206</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa nº 26, de 29 de março de 2018**. Altera a Resolução Normativa nº 18 do Conare para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Disponível em < <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/resolucao-normativa-n-26-conare-1.pdf>> Acesso em 23 maio 2018.

<sup>207</sup> CINTRA, Natália; CABRAL, Vinícius. O Governo tem uma Solução para Reduzir a Fila de Pedidos de Refúgio: Retirar Direitos dos Refugiados. [06 de junho de 2018]. **The Intercept Brasil**. Disponível em < <https://theintercept.com/2018/06/06/resolucao-pedidos-refugio/>> Acesso em 07 jun. 2018.

<sup>208</sup> VENTURA, Deisy. Qual a Diferença Entre Visto Humanitário e Refúgio. [20 de junho de 2016]. São Paulo: **Nexo Jornal**. Entrevista concedida a João Paulo Charleaux. Disponível em < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/06/20/Qual-a-diferen%C3%A7a-entre-visto-humanit%C3%A1rio-e-ref%C3%BAgio>> Acesso em 07 jun. 2018.

<sup>209</sup> CINTRA; CABRAL. Op. cit.

<sup>210</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR and Human Rights: A policy paper resulting from deliberations in the policy committee on the basis of a paper prepared by the division of international protection**. Geneva, 1997. Publicado em <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b332c.html>>. Disponibilidade: 24 set. 2012 *apud* MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos Humanos e Refúgio: Uma análise sobre o momento pós-determinação do *status* de refugiado. **Revista brasileira de política internacional [online]**. 2013, vol. 56, n.º. 1, p.144-162.

e a efetivação dos direitos humanos<sup>211</sup>, e o principal problema do refugiado é, justamente, que ele não tem um Estado no qual exercê-los. Nas palavras de Vanessa Berner:

Não se trata aqui, portanto, da simples transferência de uma comunidade política para outra, mas de todo um processo de inclusão e aceitação em outro território e no seio de outra comunidade política, nem sempre receptiva ou disposta a aceitar novos membros em suas atividades econômicas, políticas, sociais, culturais, etc.<sup>212</sup>.

No Brasil, o solicitante de refúgio já tem o direito de receber um CPF e o de obter uma carteira de trabalho, mesmo naquela situação temporária de proteção<sup>213</sup>. Após o reconhecimento do *status* de refugiado, a pessoa adquire o direito de ter um registro nacional migratório, um passaporte e uma carteira de trabalho definitiva<sup>214</sup>. Ela também pode acessar todos os programas de assistência social, além de ter o acesso facilitado a qualquer instituição de ensino pública, incluindo universidades, e o reconhecimento facilitado de diplomas e certificados acadêmicos do seu país de origem (arts. 43 e 44, Lei de Refúgio).

### 3.3.3. Efeitos da concessão do visto humanitário na população haitiana no Brasil

A vulnerabilidade, inerente à maioria dos migrantes internacionais, pode ser particularmente aguda no caso de determinados grupos de migrantes. Por exemplo, é frequente que os migrantes como um todo sintam a necessidade de ocupar terrenos marginais, que tendem a carecer da prestação adequada de serviços públicos e oferecer perigos naturais (como deslizamentos e inundações)<sup>215</sup>. Mas já inseridas nesse contexto de precariedade, as mulheres migrantes têm maior probabilidade de desempenhar trabalhos mal remunerados e de caráter irregular do que os homens<sup>216</sup>.

O deslocamento forçado por fatores naturais pode aumentar ainda mais a vulnerabilidade de um grupo de pessoas, ao causar maiores desafios para a sua adaptação no Estado receptor. Essa afirmação foi confirmada no caso do próprio Haiti: uma pesquisa realizada pelo

---

<sup>211</sup> HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2008, p. 80.

<sup>212</sup> BERNER, Vanessa Oliveira Batista. O Fluxo Migratório Mundial e o Paradigma Contemporâneo de Segurança Migratória. **Revista Versus**, v. 3, p. 68-78. Rio de Janeiro, 2009, p. 26.

<sup>213</sup> ALTO COMISSARIADOS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Cartilha para Refugiados no Brasil**. 2014. Disponível em < [http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Refugiados-no-Brasil\\_ACNUR-2014.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Refugiados-no-Brasil_ACNUR-2014.pdf)> Acesso em 07 jun. 2018.

<sup>214</sup> Ibidem.

<sup>215</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo (2015)**. Los Migrantes y las Ciudades: Nuevas Colaboraciones para Gestionar la Movilidad. Ginebra: OIM, 2015, p. 2.

<sup>216</sup> Ibidem, p. 2.

MECLEP<sup>217</sup> constatou que o nível de vulnerabilidade dos migrantes haitianos aumentou após o terremoto de 2010, pois a maioria deles passou por um longo período sem a água, comida, saneamento e proteção adequada antes mesmo do início do deslocamento<sup>218</sup>. A maioria dessas pessoas segue um caminho longo e desgastante para chegar até o Brasil, o que debilita ainda mais suas condições físicas e psicológicas e agrava seus estados de vulnerabilidade<sup>219</sup>.

Nesse contexto, o princípio da humanidade determina a necessidade do Estado de receber de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade causada por conflitos ou desastres ambientais, de acolhê-las e proporcionar o acesso à moradia digna, aos serviços públicos básicos e à segurança. A acolhida humanitária pressupõe que o Estado brasileiro promova o acesso dos migrantes, inicialmente, a abrigos dignos próximos à fronteira e, posteriormente, a serviços de apoio, como a facilitação no transporte de trabalhadores para regiões que disponham de vagas de emprego<sup>220</sup>.

O número total de imigrantes no Brasil corresponde a cerca de 1% da população total, enquanto a média global é de 3%<sup>221</sup>. Ainda assim, o aumento súbito de entrada de haitianos e venezuelanos em território nacional causou a sensação de que ambos os fluxos migratórios superaram a nossa capacidade de absorção. Isso se deve, em parte, ao fato de que municípios pequenos e com pouca estrutura de serviços públicos terem arcado praticamente sozinhos com a chegada desses migrantes<sup>222</sup> – Brasileia, Acre, no caso dos haitianos e Pacaraima, Roraima,

---

<sup>217</sup> O Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP) é um projeto de pesquisa financiado pela União Europeia, implementado entre janeiro de 2014 e março de 2017. Disponível em < <http://www.environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-evidence-policy-meclep> > Acesso em 23 maio 2018.

<sup>218</sup> LATHROP, Guillermo; LEONARDELLI, Irene. **La Migración como Estrategia de Adaptación al Cambio Climático**. Disponível em < <http://rosanjose.iom.int/site/es/blog/la-migraci-n-como-estrategia-de-adaptaci-n-al-cambio-clim-tico> > Acesso em 17 abr. 2018.

<sup>219</sup> BRASIL. Procuradoria Da República Do Acre. **Ação Civil Pública dos Refugiados Haitianos**. Ação impetrada em 25 de janeiro de 2012, p. 3.

<sup>220</sup> PERAZA-BREEDY, Jorge; LUSSI, Carmem. **Encontros de Diálogo Bilateral Brasil-Haiti in ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM. La Migración Haitiana Hac Brasil: Características, Oportunidades y Desafíos**. Cuadernos migratorios nº 6. Buenos Aires: OIM (Oficina Regional para América del Sur), Julio de 2014, p. 111 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 60.

<sup>221</sup> CHARLEAUS, João Paulo. 3 diferenças entre as migrações haitiana e venezuelana no Brasil. [13 de março de 2018]. São Paulo: **Nexo Jornal**. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/13/3-diferen%C3%A7as-entre-asmigra%C3%A7%C3%B5es-haitiana-e-venezuelana-no-Brasil>> > Acesso em 06 jun. 2018.

<sup>222</sup> MILESI, R.; ALVES, C. **Haitianos no Brasil: Um apelo à acolhida, à solidariedade e à integração**. 2012, p. 2 *apud* PACÍFICO, Andrea Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly Ferreira. O Status do Imigrante Haitiano no Brasil após o Terremoto de 2010 sob a Perspectiva do Pós-Estruturalismo. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: Um enfoque multidimensional, Brasília**, 1ª ed., nº. 1, p. 107-125, 2013, p. 115.



no caso dos venezuelanos<sup>223</sup>. Mas, principalmente, indica a incapacidade institucional do governo brasileiro de arcar com os compromissos assumidos internacionalmente através da ratificação da Convenção de 1951 e do seu respectivo Protocolo de 1967<sup>224</sup>.

Segundo dados da OIM, o Brasil emitiu um total de 48.361 vistos humanitários entre 2012 e 2016, sendo 42.399 deles permanentes e 5.962 de reunião familiar<sup>225</sup> – o que o transformou no país da América do Sul com o maior número de imigrantes haitianos<sup>226</sup>. Logo, é altamente necessário que o governo responda de maneira eficiente ao constante influxo de imigrantes que chega ao país. Para Matteo Mandrile, oficial regional de desenvolvimento de projetos da OIM, isso significa a implementação de políticas públicas de integração e mobilidade que se adequem ao dinamismo da mobilidade haitiana<sup>227</sup>, a qual chega ao país e rapidamente se movimenta dentro dele.

Contudo, como concluem Patrícia Sá e Filipe Silva: *“inexistem políticas específicas de inserção e aculturação, embora a legislação brasileira estimule explicitamente o movimento, criando uma enorme lacuna entre o incentivo à entrada, que é legalizado e institucionalizado, e a inserção dos imigrantes a partir da chegada ao Brasil”*<sup>228</sup>. Os programas de inserção e habilitação profissional de maior impacto na comunidade migrante ficam a cargo de instituições da sociedade civil<sup>229</sup>. Em tom de crítica ao Poder Público, Milesi e Alves chamaram a atenção para o papel que a Igreja Católica tomou, não somente através da Cáritas, na assistência dos migrantes<sup>230</sup>.

---

<sup>223</sup> CHARLEAUS, João Paulo. 3 diferenças entre as migrações haitiana e venezuelana no Brasil. [13 de março de 2018]. São Paulo: **Nexo Jornal**. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/13/3-diferen%C3%A7as-entre-asmigra%C3%A7%C3%B5es-haitiana-e-venezuelana-no-Brasil>> Acesso em 06 jun. 2018.

<sup>224</sup> CINTRA, Natália. CABRAL, Vinícius. O Governo tem uma Solução para Reduzir a Fila de Pedidos de Refúgio: Retirar direitos dos refugiados. [06 de junho de 2018] **The Intercept Brasil**. Disponível em <<https://theintercept.com/2018/06/06/resolucao-pedidos-refugio/>> Acesso em 07 jun. 2018.

<sup>225</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **A Imigração Haitiana no Brasil: Características sócio-demográficas e laborais na região Sul e no Distrito Federal**. 2016. Disponível em <[http://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1368/BRL-OIM\\_001.pdf?sequence=1&isallowed=y](http://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1368/BRL-OIM_001.pdf?sequence=1&isallowed=y)> Acesso em 08 jun. 2018.

<sup>226</sup> NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **ONU lança estudo sobre migração haitiana para Brasil, Chile e Argentina**. [25 de agosto de 2017]. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/onu-lanca-estudo-sobre-migracao-haitiana-para-brasil-chile-e-argentina/>> Acesso em 08 jun. 2018.

<sup>227</sup> Ibidem.

<sup>228</sup> SÁ, Patrícia Rodrigues Costa de; SILVA, Filipe Rezende. **Desafios à Inclusão dos Imigrantes Haitianos na Sociedade Brasileira**. Trabalho submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, a ser realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo. Disponível em <[http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27\\_PRCs.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27_PRCs.pdf)> Acesso em 08 jun. 2018, p. 11.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>230</sup> MILESI, R.; ALVES, C. **Haitianos no Brasil: Um apelo à acolhida, à solidariedade e à integração**. 2012, p. 2 *apud* PACÍFICO, Andrea Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly Ferreira. O Status do Imigrante Haitiano no

Em 2015, Carolina Batista de Abreu Claro acreditava que, muito embora muitos dos imigrantes haitianos já estivessem com sua situação jurídica regularizada, as condições de abrigo, acesso aos serviços públicos e acesso ao mercado de trabalho ainda representam uma potencial violação dos seus direitos humanos<sup>231</sup>.

Em 2016, o Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão: Direitos Sociais e Migração da PUC-Minas, constatou que 78% dos haitianos na região metropolitana de Belo Horizonte não tinham qualquer informação sobre a existência ou o acesso a programas sociais no Brasil<sup>232</sup>.

Dados da OIM de 2017, obtidos em pesquisa realizada em parceria com Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), foram mais promissores, indicando que haveria evidências de um nível aceitável de garantia de acessos saúde, educação, moradia e trabalho (particularmente no acesso à educação e à saúde) em relação aos migrantes haitianos em países do Mercosul<sup>233</sup>. A mesma pesquisa identificou a regularização por meio da RN nº 97, CNIg como uma vantagem para os haitianos que migraram para o Brasil, em relação àqueles que se encontram na Argentina e no Chile, pois a mesma teria contribuído de forma importante para o acesso dessa população ao mercado de trabalho formal<sup>234</sup>.

No entanto, dados da mesma organização, disponibilizados em 2014, demonstraram que o preenchimento do requisito formal de regularização jurídica no Brasil não foi suficiente para a aculturação e a inserção social dessa população. Naquele ano, 73,6% dos haitianos declararam ganhar salário insuficiente para sobreviver. Na mesma pesquisa, eles identificaram que os maiores entraves à inclusão no Brasil eram o idioma, o acesso ao emprego, o acesso à habitação digna e à educação, e a discriminação<sup>235</sup>.

---

Brasil após o Terremoto de 2010 sob a Perspectiva do Pós-Estruturalismo. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: Um enfoque multidimensional**, Brasília, 1ª ed., nº. 1, p. 107-125, 2013, p. 115.

<sup>231</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 57.

<sup>232</sup> Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão: Direitos Sociais e Migração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenação: Maria da Consolação Gomes de Castro. **Cartilha Direitos Sociais dos Imigrantes / Haiti-Brasil**. Disponível em < [https://issuu.com/gipedsm/docs/cartilhadireitossociais\\_web](https://issuu.com/gipedsm/docs/cartilhadireitossociais_web)> Acesso em 08 jun. 2018.

<sup>233</sup> NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **ONU lança estudo sobre migração haitiana para Brasil, Chile e Argentina**. [25 de agosto de 2017]. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/onu-lanca-estudo-sobre-migracao-haitiana-para-brasil-chile-e-argentina/>> Acesso em 08 jun. 2018.

<sup>234</sup> Ibidem.

<sup>235</sup> SÁ, Patrícia Rodrigues Costa de; SILVA, Filipe Rezende. **Desafios à Inclusão dos Imigrantes Haitianos na Sociedade Brasileira**. Trabalho submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, a ser realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo. Disponível em < [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27\\_PRCs.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27_PRCs.pdf)> Acesso em 08 jun. 2018, p. 4.

A dificuldade de validação de diplomas é outro elemento que limita o acesso a posições no mercado de trabalho que garantam um bom nível de renda<sup>236</sup>. Lembrando que, por não serem refugiados, não há qualquer tipo de facilitação no processo de revalidação de diplomas educacionais. Segundo Alex André Vargem, sociólogo membro do Instituto do Desenvolvimento da Diáspora Africana no Brasil (IDDAB), a frustração dos haitianos com o Brasil está fortemente relacionada ao fato da maioria não conseguir empregos compatíveis com o seu nível educacional.

A dificuldade de inclusão, a xenofobia e o desamparo por parte do poder público tem levado muitos desistir do país. O salário precário que recebem em relação aos dos brasileiros que exercem a mesma função, a exploração da mão de obra, a não compatibilidade com a função exercida são alguns dos motivos que estão fazendo os haitianos deixarem o Brasil<sup>237</sup>.

Nesse sentido, a pesquisa realizada pela professora Marília Lima Pimentel Cotinguiba nos estados da região Norte do país, identificou que a busca por trabalho foi o principal motivo da escolha dos haitianos em virem para o Brasil<sup>238</sup>. No entanto, muitos daqueles que chegaram aqui já escolheram sair do país, principalmente a partir de 2016, com a intensificação da crise político-econômica pelo qual passamos.

Em geral, os haitianos com melhores condições financeiras no Brasil escolheram migrar novamente, principalmente para o Chile e os Estados Unidos<sup>239</sup>. O que quer dizer que aqueles com menos recursos financeiros, submetidos a condições de vulnerabilidade ainda mais profundas, são os que têm ficado.

No mais, reiteramos que o prazo da acolhida humanitária só pode ser estendido indeterminadamente se houver vínculo empregatício que o justifique, ignorando completamente se a causa que forçou a migração do país de origem continua a existir ou não. Em contrapartida, o refugiado tem direito de residência por tempo indeterminado, independentemente de qualquer vínculo laboral no Estado receptor, pois está protegido pelo princípio do *non-refoulement*, e por esta razão, não pode ser devolvido ao Estado de origem injustificadamente. O art. 46 da lei brasileira de refúgio ressalta que o retorno ao Estado de

---

<sup>236</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>237</sup> VARGEM, Alex André. Crise Econômica Leva Haitianos a Desistirem do Brasil. [17 de novembro de 2017]. **Olhares do Mundo**. Entrevista concedida a Alexa Meirelles, Guilherme Pin e Victor Russo. Disponível em < <https://olharesdomundo.wordpress.com/2017/11/17/crise-leva-haitianos-a-desistir-brasil/> > Acesso em 20 jun. 2018.

<sup>238</sup> SUGIMOTO, Luiz. O Dramático Vai e Vem dos Haitianos. [16 de agosto de 2017]. **Jornal da Unicamp**. Disponível em < <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/08/16/o-dramatico-vai-e-vem-dos-haitianos> > Acesso em 20 jun. 2018.

<sup>239</sup> Ibidem.

origem deve ser sempre voluntário, “*salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio*”<sup>240</sup>.

---

<sup>240</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19474.htm)> Acesso em 20 jun. 2018.

## CONCLUSÃO

Como visto, o refúgio é um instituto do direito internacional, estabelecido pela Convenção de Genebra de 1951, com o intuito de oferecer proteção internacional às pessoas deslocadas pela Segunda Guerra Mundial na Europa. A convenção reconheceu que essa era uma situação de vulnerabilidade especial em relação ao restante da sociedade, a qual também sofria com as consequências econômicas e sociais da guerra, mas pertencia a um Estado que se esforçava para voltar a prover condições mínimas de dignidade para a sua população.

Durante o restante do século XX, revelou-se a necessidade de reconhecer a situação de vulnerabilidade especial de outros grupos sociais, e assim, também conferir-lhes proteção jurídica internacional específica. Foi o caso, por exemplo, das mulheres<sup>241</sup>, das crianças<sup>242</sup> e das pessoas com deficiência<sup>243</sup>. Nesse contexto, outros migrantes forçados também receberam proteção especial e passaram a ser reconhecidos como refugiados, como as vítimas de perseguição provenientes de todos os países do mundo, através do próprio Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, e as pessoas submetidas a violações maciças de direitos humanos e situações de violência generalizada, mediante a Declaração de Cartagena.

Na atualidade, em face da constante intensificação da degradação ambiental – do literal desaparecimento de países do mapa<sup>244</sup> – e dos inúmeros desastres naturais, evidenciou-se a necessidade da proteção internacional específica para o migrante forçado por fatores naturais.

Parece haver um vazio normativo em relação ao refúgio ambiental na legislação internacional, pois não há nenhum diploma legal que trate especificamente do tema. Diante disso, há posições doutrinárias que defendem a adoção de um protocolo adicional à Convenção de Genebra de 1951, que abarque os refugiados ambientais; a elaboração de um novo tratado internacional, nos moldes da convenção supracitada; ou a elaboração de tratados regionais, como a Declaração de Cartagena.

---

<sup>241</sup> Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979.

<sup>242</sup> Convenção sobre os Direitos da Criança de 1990.

<sup>243</sup> Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007.

<sup>244</sup> O aquecimento global e o consequente aumento do nível dos oceanos está diminuindo cada vez mais a extensão da pequena ilha de Tuvalu, Estado soberano na região da Polinésia. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. **Cambio Climático, Desastres Nnaturales y Desplazamiento Humano: La perspectiva del ACNUR**. 14 de Agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4ad7471b2>>. Consulta: 02/05/2011 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 98.

No entanto, percebe-se que, apesar da ausência de regulação específica, diversos outros diplomas legais poderiam ser aplicados ao refúgio ambiental, a exemplo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima de 1992, faltando, somente, a vontade política dos Estados para tanto. Seguindo o roteiro de fontes do direito internacional, contidas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, poder-se-ia ampliar o conceito de “perseguição” presente na CRER, o que pode ser feito através da ação individual dos Estados, seja pela edição de leis internas ou através do Poder Judiciário. Além disso, lembramos da força normativa do costume internacional e dos princípios gerais de direito.

Conclui-se, portanto, que, idealmente, os refugiados ambientais seriam reconhecidos pela comunidade internacional como refugiados, de forma a ampliar o conceito estabelecido na CRER e, conseqüentemente, o mandato do ACNUR. Mas como não há previsão de que isso ocorra, tendo em vista que a própria ONU se recusa a admitir a existência fática dos refugiados ambientais<sup>245</sup>, pois reconhece que não dispõe dos meios necessários para prover-lhes assistência, a melhor opção seria a utilização de outras fontes de direito de internacional vigentes: previsões de tratados não específicos, o costume internacional e os princípios gerais de direito.

O essencial é que se deixe de ignorar a existência dessas pessoas na comunidade internacional: mais importante do que criar leis novas é concretizar os propósitos e preceitos daquelas leis que já existem. Afirmção que também se aplica ao Brasil, posto que o governo federal editou uma série de normas com o fim de regularizar a migração ambiental, mas os haitianos – nosso exemplo mais próximo de refugiado ambiental – têm enfrentado sérios problemas de adaptação ao país.

O Brasil já adotava uma concepção de refugiado mais abrangente que a comunidade internacional, através da ratificação da Declaração de Cartagena e da própria Lei de Refúgio brasileira, que entende que a “grave e generalizada violação de direitos humanos” é causa para o reconhecimento do *status* de refugiado (art. 1º, inc. III) e ainda estende a condição para todos os membros do grupo familiar (art. 2º).

Contudo, ao se deparar com a realidade dos refugiados ambientais, na forma dos haitianos que chegaram ao país a partir de 2012, o governo brasileiro optou por conceder-lhes uma autorização de residência baseada em razões humanitárias, em detrimento do reconhecimento

---

<sup>245</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 59.

dessas pessoas como refugiadas. Por isso, dispomos da acolhida humanitária, instituto destinado inicialmente aos haitianos e depois generalizado pela Lei de Migração. Em 2017, entrou em vigor no Brasil uma lei que tutela expressamente o migrante ambiental forçado, ao prever a concessão de visto humanitário para a vítima de desastre ambiental (art. 14, inc. III, Lei nº. 13.445/2017).

Inicialmente, os haitianos tinham direito de obter um visto de permanência, regido pelo Estatuto do Estrangeiro, enquanto na vigência da nova lei, eles podem ter uma autorização de residência temporária ou permanente. Mas por não serem reconhecidos como refugiados, eles não são abrangidos pelo princípio do *non-refoulement*, podendo ser devolvidos ao Haiti a qualquer momento; além disso, não há qualquer garantia de que a autorização de residência temporária será transformada em permanente, ou de que a autorização permanente não seja retirada a qualquer momento.

No mais, o residente não tem os mesmos direitos que o refugiado, tampouco o apoio governamental na integração ao país. Com efeito, a maioria dos haitianos no Brasil mora aqui regularmente, mas da regularização jurídica não resultou a sua integração real na nossa sociedade, isto é, o alcance de uma vida digna e a observância dos seus direitos humanos. No caso, a assistência prestada pelo Estado brasileiro praticamente acaba após a regularização da migração, e nesse contexto, a inserção na comunidade local é difícil, principalmente em relação ao mercado de trabalho.

Não se nega que a nova Lei de Migração tenha como base o princípio da não criminalização da imigração e zele pela primazia dos direitos humanos, relacionando-se sistematicamente ao disposto no art. 4º da Constituição Federal, que prevê a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais mantidas pelo Brasil. No entanto, a opção pela reiteração da acolhida humanitária, iniciada pela RN nº. 97/2012, CNIg ainda deixa os refugiados ambientais que se dirigem ao Brasil em situação de profunda insegurança jurídica e rasa integração social.

## REFERÊNCIAS

AUDEBERT, Cedric. The Recent Geodynamics of Haitian Migration in the Americas: Refugees or economic migrants? **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 55-71, jan./abr. 2017, p.62.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Dados sobre o Refúgio**. Fonte: ACNUR / 19 de junho de 2017. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>> Acesso em 14 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Cartilha para Refugiados no Brasil (2014)**. Disponível em <[http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Refugiados-no-Brasil\\_ACNUR-2014.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Refugiados-no-Brasil_ACNUR-2014.pdf)> Acesso em 07 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida (orgs.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

\_\_\_\_\_. **Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (1998)**. Disponível em <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_aos\\_deslocados\\_internos\\_1998](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998)> Acesso em 16 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados (1979)**. Disponível em <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado)> Acesso em 16 maio 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, França, 10 de dezembro de 1948. Disponível em <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)> Acesso em 09 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**: assinada na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, Genebra, Suíça, em 28 de julho de 1951. Disponível em <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)> Acesso em 26 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**: convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, assinado em Nova York, Estados Unidos da América, em 31 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)>. Acesso em: 02 maio 2018.



BERNER, Vanessa Oliveira Batista. O Fluxo Migratório Mundial e o Paradigma Contemporâneo de Segurança Migratória. **Revista Versus**, v. 3, p. 68-78. Rio de Janeiro, 2009.

BRANDINO, Gêssica. Após vinte anos da Lei de Refúgio brasileira, mais de 27 mil pessoas aguardam parecer do governo. **Migra Mundo**. [26 jul. 2017]. Disponível em <http://migramundo.com/apos-vinte-anos-da-lei-de-refugio-brasileira-mais-de-27-mil-pessoas-aguardam-parecer-do-governo/> Acesso em 13 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa nº. 26, de 29 de março de 2018**. Altera a Resolução Normativa nº 18 do Conare para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/resolucao-normativa-n-26-conare-1.pdf>> Acesso em 23 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)> Acesso em 02 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)> Acesso em 30 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa CNIg nº. 126, de 02 de março de 2017**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>> Acesso em 06 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Da República Do Acre. **Ação Civil Pública dos Refugiados Haitianos**. Ação impetrada em 25 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional De Imigração. **Resolução Normativa nº. 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 a nacionais do Haiti. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>> Acesso em 30 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº. 27, de 25 de novembro de 1998**. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Disponível em <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=1-162-36-1998-11-25-27>> Acesso em 02 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)> Acesso em 16 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm)> Acesso em 30 maio 2018.

\_\_\_\_. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.** Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)> Acesso em 26 jun. 2018.

BUENO, Cláudia da Silva. **“Refugiados Ambientais”: Em busca de amparo jurídico efetivo.** Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em 18 de junho de 2012.

CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; CLARO, Carolina de Abreu Batista; JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Erika Pires. Environmental Migration in Brazil: Current context and systemic challenges. **Revista Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series.** 5ª ed., vol. 2, maio/2016. Genebra, Suíça, 2016.

CINTRA, Natália; THEUBET, Matteo Louis Raoul Meirelles; WALDELY, Aryadne Bittencourt; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão; SOUZA, Fabrício Toledo de. **Cartagena+30: Pelo fortalecimento do direito de refúgio.** Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 9, p. 31-51, 2015.

CINTRA, Natália; CABRAL, Vinícius. O Governo tem uma Solução para Reduzir a Fila de Pedidos de Refúgio: Retirar direitos dos refugiados. [06 de junho de 2018]. **The Intercept Brasil.** Disponível em < <https://theintercept.com/2018/06/06/resolucao-pedidos-refugio/>> Acesso em 07 jun. 2018.

CHARLEAUS, João Paulo. 3 diferenças entre as migrações haitiana e venezuelana no Brasil. [13 de março de 2018]. São Paulo: **Nexo Jornal.** Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/13/3-diferen%C3%A7as-entre-as-migra%C3%A7%C3%B5es-haitiana-e-venezuelana-no-Brasil>> > Acesso em 06 jun. 2018.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Refugiados do Clima: Quem são e o que fazer por eles? **Revista Pré-Univesp**, nº. 61, dez. 2016-jan.2017. São Paulo: Ed. Universo, 2017.

\_\_\_\_. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional.** 327 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_. **Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas, Migrações Internacionais e Governança Global.** 113 f. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 820, de 2018 (Refugiados).** Disponível em < <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>> Acesso em 06 jun. 2018.

CRÉPEAU, François; MAYER, Benoît (Ed.). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law.** Cheltenham, UK: Edward Elger Publishing, 2017.

**DECLARAÇÃO de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano:** adotada no marco da celebração do sexagésimo aniversário do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do quinquagésimo aniversário da Convenção para a Redução dos Casos de Apátrida de 1961, Brasília, Brasil, em 11 de novembro de 2010. Disponível em < [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1) > Acesso em 02 jun. 2018.

**DECLARAÇÃO de Cartagena:** adotada no Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em < [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena) > Acesso em 01 maio 2018.

**DECLARAÇÃO do Brasil:** Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe, Brasília, Brasil, 3 de dezembro de 2014. Disponível em < <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf> > Acesso em 02 jun. 2018.

FARIA, Andressa Virgínia de; FERNANDES, Duval. O Visto Humanitário Como Resposta ao Pedido de Refúgio dos Haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n.º. 1, p. 145-161, jan./abr. 2017.

Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão: Direitos Sociais e Migração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenação: Maria da Consolação Gomes de Castro. **Cartilha Direitos Sociais dos Imigrantes/Haiti-Brasil.** Disponível em < [https://issuu.com/gipedsm/docs/cartilhadireitossociais\\_web](https://issuu.com/gipedsm/docs/cartilhadireitossociais_web) > Acesso em 08 jun. 2018.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between sovereigns.** Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2008.

HATHAWAY, James C. Food Deprivation: A basis for refugee status? **Social Research**, v. 81, n.º. 2, Summer 2014. Michigan, USA: University of Michigan Law School, 2014, p. 327-339.

JESUS, Tiago Schneider de. **Um Novo Desafio Ao Direito: Deslocados/Migrantes ambientais.** Reconhecimento, Proteção E Solidariedade. 2009. 128f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009, p. 116.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo: Editora Método, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil.** Disponível em < <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf> > Acesso em 13 abr. 2018.

LATHROP, Guillermo; LEONARDELLI, Irene. **La Migración como Estrategia de Adaptación al Cambio Climático**. Disponível em < <http://rosanjose.iom.int/site/es/blog/la-migraci-n-como-estrategia-de-adaptaci-n-al-cambio-clim-tico>> Acesso em 17 abr. 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015, p. 135.

MBAYE, Linguère Mously; ZIMMERMANN, Klaus F. **Natural Disasters And Human Mobility**. UNU Merit Working Paper Series, n°. 2016-040. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), 2016.

MCLEMAN, Robert. HUNTER, Lori M. Migration in the Context of Vulnerability and Adaptation to Climate Change: Insights from analogues. **Wiley interdisciplinary reviews. Climate change**. May-June 2010, 1(3), p. 450–461. Disponível em < <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3183747/>> Acesso em 10 maio 2018.

MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos Humanos e Refúgio: Uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. **Revista Brasileira de Política Internacional [online]**. 2013, vol. 56, n°. 1, p.144-162.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **ONU lança estudo sobre migração haitiana para Brasil, Chile e Argentina**. [25 de agosto de 2017]. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/onu-lanca-estudo-sobre-migracao-haitiana-para-brasil-chile-e-argentina/>> Acesso em 08 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Problemas Específicos dos Refugiados Africanos em África**: assinada na Conferência dos Chefes de Estado e do Governo aquando da Sexta Sessão Ordinária, Adis-Abeba, Etiópia, em 10 de setembro de 1969. Disponível em < [http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao\\_oua.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf)> Acesso em 13 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. CHAZALNOEL, Mariam Traore; IONESCO, Dina; MACH, Eva (org.). **Extreme Heat and Migration**. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2017.

\_\_\_\_\_. **A Imigração Haitiana no Brasil: Características sócio-demográficas e laborais na região Sul e no Distrito Federal (2016)**. Disponível em < [http://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1368/BRLOIM\\_001.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1368/BRLOIM_001.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em 08 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre las Migraciones em el Mundo (2015)**. Los Migrantes y las Ciudades: Nuevas Colaboraciones para Gestionar la Movilidad. Ginebra: OIM, 2015.

\_\_\_\_\_. **IOM Opens Brazil Humanitarian Visa Application Centre in Haiti**. [29 de setembro de 2015]. Disponível em < <https://www.iom.int/news/iom-opens-brazil-humanitarian-visa-application-centre-haiti>> Acesso em 31 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence**. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2009.

\_\_\_\_\_. **Glossário Sobre Migração.** Direito Internacional da Migração, n.º. 22. Genebra, Suíça: Ed. Organização Internacional para as Migrações, 2009.

\_\_\_\_\_. **Migration and the environment (Discussion Note).** 94 Session. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2007, p. 2.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly Ferreira. O Status do Imigrante Haitiano no Brasil após o Terremoto de 2010 sob a Perspectiva do Pós-Estruturalismo. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: Um enfoque multidimensional**, Brasília, 1ª ed., n.º. 1, p. 107-125, 2013.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito “refugiado ambiental”.** Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2010.

PINTO, Anne Fernanda Rocha da Silva. **Refugiados Ambientais.** Disponível em < [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6845](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6845)> Acesso em 17 abr. 2018.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo direito internacional.** 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 118.

RANDALL, Alex. Migration Is A Successful Climate Adaptation Strategy. [11 de março de 2018]. Doha, Catar: **Aljazeera.** Disponível em < <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/migration-successful-climate-adaptation-strategy-180310102243520.html>> Acesso em 17 abr. 2018.

SÁ, Patrícia Rodrigues Costa de; SILVA, Filipe Rezende. **Desafios à Inclusão dos Imigrantes Haitianos na Sociedade Brasileira.** Trabalho submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, a ser realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo. Disponível em < [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27\\_PRCs.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27_PRCs.pdf)> Acesso em 08 jun. 2018.

SUGIMOTO, Luiz. O Dramático Vai e Vem dos Haitianos. [16 de agosto de 2017]. **Jornal da Unicamp.** Disponível em < <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/08/16/o-dramatico-vai-e-vem-dos-haitianos>> Acesso em 20 jun. 2018.

VENTURA, Deisy. Migrações Internacionais e Seus Fluxos de Contradições. **Revista Panorama Internacional**, vol. 1, n.º. 3, 2016. Entrevista concedida a Robson Valdez. Disponível em < <http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/migracoes-internacionais-e-seus-fluxos-de-contradicoes/>> Acesso em 03 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Qual a Diferença Entre Visto Humanitário e Refúgio. [20 de junho de 2016]. São Paulo: **Nexo Jornal.** Entrevista concedida a João Paulo Charleaux. Disponível em < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/06/20/Qual-a-diferen%C3%A7a-entre-visto-humanit%C3%A1rio-e-ref%C3%B3gio>> Acesso em 07 jun. 2018.